

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE PAYEMENT

DES

DOMMAGES DE GUERRE

DANS LA LOI DU 17 AVRIL 1919

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le vendredi 26 mai 1922, à 3 heures 1/2

PAR

M. CHEUVREUX

Président : M. TRUCHY, professeur.

*Suffragants : } MM. BERTHÉLÉMY, professeur,
JÈZE, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1922

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**L'Université et la Faculté n'entendent donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE PAYEMENT

DES

DOMMAGES DE GUERRE

DANS LA LOI DU 17 AVRIL 1919

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le vendredi 26 mai 1922, à 3 heures 1/2

PAR

M. CHEUVREUX

Président : M. TRUCHY, professeur.

*Sufragants : { MM. BERTHÉLÉMY, professeur,
JÈZE, professeur.*



PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^e

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1922

BIBLIOGRAPHIE

Documents parlementaires (travaux préparatoires).

Bulletin des régions libérées.

Journal des régions dévastées.

Le Nord et l'Est reconstitués.

Revue fiscale des régions libérées.

Brochures du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages de guerre.

Les dommages de guerre, de Patri (guide pratique).

La réparation des dommages de guerre, de A. Toulemon.

La loi sur les dommages de guerre, de Marizis.

Le Payement des Dommages de Guerre dans la loi du 17 avril 1919

INTRODUCTION

SECOURS OU DROIT A INDEMNITÉ ?

La loi du 17 avril 1919 (1) étend le domaine de la responsabilité de l'Etat à un objet d'une importance capitale : la responsabilité de l'Etat vis-à-vis de ses ressortissants qui ont subi des dommages causés par des faits de guerre. Jusqu'à cette date les faits historiques nous apprennent que jamais, en pratique du moins, l'Etat n'avait consenti à se reconnaître débiteur à aucun titre que ce soit d'une perte quelconque occasionnée par un cas de force majeure tel que la guerre. S'il existe certains textes révolutionnaires, dont on a essayé de tirer argument en faveur d'un droit déjà proclamé en 1793, il faut tenir compte que depuis cette époque la jurisprudence et la doctrine ont totalement évolué en ce qui concerne cette matière : la responsabilité de l'Etat.

(1) Promulguée à l'*Officiel* le 18 avril.

L'opinion unanime de la doctrine et de la jurisprudence proclame l'irresponsabilité de l'Etat en ce qui concerne les dommages de guerre dans tout le cours des XVIII^e, XIX^e et les vingt premières années du XX^e siècle ; mais cette thèse ne pouvait subsister devant la noblesse des grands principes de solidarité et d'égalité inscrits dans les chartes constitutionnelles de notre régime démocratique, et dont les conséquences, au contact des sentiments généreux qui les inspirent, s'appliquent chaque jour davantage. Le législateur ne pouvait rester sourd à ce cri d'union nationale qui réclamait réparation par la société des pertes occasionnées à quelques-uns de ses membres. La loi du 17 avril 1919 institue cette innovation proclamant ce droit de la réparation au nom de la solidarité et de l'égalité de tous devant les charges publiques.

Un droit ? Quelles sont les garanties dont il entoure l'objet pour lequel il est créé ? Quel est le but de sa proclamation ? Si devant les désastres de 1792, de 1814 et de 1870, la France entière ne s'était pas reconnue juridiquement débitrice d'une réparation quelconque, pourtant pour soulager les infortunes des invasions, elle avait accordé aux victimes des secours. Droit ou secours, voilà quel était le problème qui se posait au législateur de 1919, qui dans un grand élan de fraternité patriotique, répudiant les

notions indécises de l'idée de secours, consacre solennellement la notion de droit hautement proclamée par l'Etat lui-même dès le 22 décembre 1914.

Secourir n'est pour l'Etat qu'un devoir moral, indemniser constitue au contraire pour lui une obligation juridique. Dans la première conception l'Etat, en rien lié par une dette contractée à l'égard des sinistrés, ne fait appel qu'à la générosité de ses sentiments. « L'Etat est un honnête homme et un honnête homme ne peut assister à de grandes souffrances sans éprouver le besoin de les soulager... mais l'Etat a une famille. Il doit avant tout sauvegarder les intérêts de cette famille. » Ainsi s'exprimait M. Thiers le 6 août 1871 à la tribune de l'Assemblée Nationale.

Quelles sont les conséquences à tirer de la notion de secours tant à l'égard de l'Etat qu'à l'égard de la victime du dommage. A l'égard du sinistré tout d'abord, celui-ci ne peut intenter contre l'Etat aucune action individuelle ; il doit se contenter de ce que celui-ci veut bien lui octroyer.

En ce qui concerne l'Etat ensuite, celui-ci reste entièrement libre d'accorder un dédommagement ; il peut le limiter tant dans sa quotité que dans les modalités dont il l'entoure ; en un mot l'Etat peut payer, s'il le veut, ce qu'il veut, quand il le veut, à qui il veut.

Les conséquences de ce principe sont tirées des faits mêmes qui ont occupé cette période où la notion de réparation juridique était alors inconnue : « Les secours, disposait l'article 10 de la loi du 11 août 1792, seront proportionnés à la fortune qui reste au citoyen après la dévastation, à leurs besoins et aux pertes qu'ils auront éprouvées. » Et M. Thiers, inspiré par cette notion de secours, déclarait, en 1871 : « Il ne faut secourir que l'infortune démontrée, que l'infortune navrante et ensuite on ne le fait que dans la mesure des ressources de l'Etat. »

De plus, de la notion de secours découle une dernière conséquence : l'Etat peut n'accorder ce qu'il donne de son plein gré que sous condition d'un emploi qu'il détermine souverainement. « On rendra les charrues : on ne rendra pas les pendules (1). »

La réfutation de la notion de secours se trouve tout entière dans la déclaration du gouvernement du 22 décembre 1914. « Sous la poussée de l'invasion, des départements ont été occupés et des ruines y ont été accumulées. Le gouvernement prend devant vous un engagement solennel et qu'il a déjà en partie exécuté en vous proposant une première ouverture de crédit de 300 millions. La France redressera ces ruines en escomptant certes le produit des indemnités que nous exigerons, et, en attendant, à l'aide

(1) Ministre de l'Agriculture, 7 septembre 1871.

d'une contribution que la Nation entière payera, fière, dans la détresse d'une partie de ses enfants, de remplir le devoir de la solidarité nationale. »

La liberté laissée entière à l'Etat par l'idée de secours disparaît alors totalement et le droit apparaît avec toutes ses garanties et ses conséquences. Pour organiser ce droit, le Parlement doit en effet voter une loi, mais il ne pourra pas introduire dans les articles de cette loi l'expression de sa volonté sans bornes ; il devra se maintenir dans les limites que lui laissent les principes constitutionnels, raison de la liberté des peuples. Le paiement des indemnités ne sera plus subordonné à sa générosité, le montant de la dette juridiquement reconnue sera déterminé par le dommage lui-même. Si sans doute, les dispensateurs des deniers publics ont comme premier devoir de ménager les forces contributives de ceux qui les alimentent, ils devront, dans le cas du droit, faire l'effort financier maximum pour s'acquitter en totalité de la dette. « Si, disait le député Bergondi le 6 septembre 1871, vous adoptiez tel qu'il est le préambule de la Commission (Droit à la réparation), les intéressés pourront s'en emparer plus tard pour vous dire que l'Etat peut bien échelonner ses paiements d'année en année si la situation du Trésor ne lui permet pas de se libérer d'un seul coup, mais que l'obligation subsiste en ce qu'elle ne sera

éteinte que par la réparation intégrale du dommage. »

Réparation intégrale du dommage, voilà bien la conséquence inéluctable, infaillible, obligatoire de l'idée de droit. Le riche recevra comme le pauvre, le château sera indemnisé comme la chaumière, la justice sera rendue à tous, pour tous, par les mêmes juges. Chacun sera appelé à faire valoir dans les mêmes conditions son droit à indemnité, dont la quotité ne pourra dépendre d'une raison autre que celle qui l'institue créancier de l'Etat par son seul titre de victime.

Mais ce titre, pour rester tout entier avec ses caractères mêmes qui en font un droit, ne doit pas être vicié à sa base par une condition quelconque d'existence. Créer un droit à réparation, c'est une tâche qui rentre dans le domaine de la législation interne, indépendamment de toute question internationale à laquelle on serait dans le cas présent si tenté de le rattacher. Les dommages subis ont été causés non par les Français, qui seront appelés à les réparer, c'est l'envahisseur qui les a accumulés, et ne semble-t-il pas qu'il y ait là une atteinte à ce principe reconnu que ce ne soit pas celui qui a commis le préjudice qui le répare.

La guerre est un fait national, une épreuve où chacun met ses ressources en commun pour la dé-

fense du territoire. Les régions sinistrées ont été le bouclier qui a servi de rempart à l'ensemble du pays. Ce n'est pas le particulier français, victime du dommage, qui a perdu son bien, c'est le patrimoine de la France tout entière qui s'est trouvé appauvri. Lorsque sur un navire en perdition, pour éviter le naufrage, il faut jeter par dessus bord les cargaisons qui l'alourdissent, ce sont tous les passagers qui prennent en commun les pertes consenties pour la conservation de tous ; de même la France a pris à sa charge au nom de la défense nationale l'holocauste immense que ses enfants malheureux ont apporté sur l'autel de la Patrie.

Quelle que soit l'issue du conflit engagé, le droit reste existant, il n'est lié à aucune condition suspensive de victoire ou de défaite. « Même vaincue, la France aurait payé. » Oui la France aurait payé. Mais la victoire lui permettait d'imposer une indemnité au pays vaincu ; elle se trouvait pouvoir étendre dans le domaine du droit international ce principe reconnu dans toutes les législations internes que les auteurs d'un dommage sont tenus à le réparer (Cf. C. civ. français, allemand, belge, italien).

Au point de vue strictement juridique, la créance du sinistré français reste tout à fait indépendante du recouvrement de la dette que l'Allemagne a reconnu devoir aux alliés dans le traité de Versailles

du 21 juin 1919. Le montant de cette dette, d'après les articles de ce traité.(1), restait indéterminé ; son recouvrement pouvait présenter certaines modalités et le sinistré reste seul créancier de l'Etat français contre lequel il a un titre inaltérable, un titre que la France ne peut laisser protester, un titre juridique d'exécution, entouré de certaines facilités de circulation qui donnent à son porteur toutes qualités d'un propriétaire sur une chose bien à soi : Titre à indemnité consacré par la loi du 17 avril 1919.

(1) Article 233.

PREMIÈRE PARTIE

LE PAYEMENT DES INDEMNITÉS DE DOMMAGES DE GUERRE TEL QU'IL A ÉTÉ INSTITUÉ PAR LA LOI DU 17 AVRIL 1919 ET LES CIRCULAIRES

CHAPITRE PREMIER

DÉTERMINATION DU MONTANT DE L'INDEMNITÉ ; LE TITRE DE CRÉANCE (1).

Après la fixation du montant de son indemnité par la commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre en appel, le sinistré reçoit autant d'extraits de la décision définitive intervenue qu'il a subi de catégories de dommages. Cette pièce ne constitue entre ses mains qu'une constatation de l'évaluation du montant de la dette de l'Etat à son égard ; pour en obtenir le paiement, il doit dans les délais et conditions que nous examinerons plus loin échanger cet extrait contre un titre de paiement. C'est ce titre de paiement dont traite l'article 43 de la loi du 17 avril 1919.

(1) La loi du 17 avril 1919 ne peut se cumuler avec aucune autre indemnisant les victimes de dommages (loi sur les réquisitions notamment).

Ces titres présentent certains caractères juridiques que leur a assignés le législateur en vue de restreindre leur trop grande facilité de circulation et de transmission. Ils ne sont pas négociables, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être vendus en Bourse, ni transmis par endossement, ni transférés comme les titres nominatifs. Il était à craindre en effet qu'ils ne soient l'objet de spéculations, dont le crédit public se serait ressenti, car il est bien certain que les cours des titres d'Etat auraient plus ou moins été liés à celui de ces titres dont il aurait suivi les oscillations dans un sens ou dans l'autre. Les caisses d'épargne et les caisses des dépôts et consignations auraient été impuissantes à maintenir les cours et l'on ne pouvait pratiquement songer à étendre leurs attributions aux titres nouveaux (1). Déjà la participation de ces établissements au maintien des cours des rentes sur l'État est l'objet de nombreuses critiques, notamment dans un magistral ouvrage de M. Rostand, directeur de la Caisse d'épargne de Marseille, intitulé : *De la réforme des Caisses d'épargne*.

De plus cotés en Bourse, ces titres auraient provo-

(1) Loi du 22 juillet 1893. Jusqu'à concurrence du cinquième de leur capital, elles peuvent faire des placements en acquisitions d'immeubles, de bons du mont-de-piété ou d'autres établissements d'utilité publique, prêts aux sociétés coopératives de crédit, prêts hypothécaires, acquisitions d'habitations à bon marché.

qué un accroissement considérable de valeurs sur le marché, accroissement qui aurait pu nuire au placement de ses propres emprunts par l'Etat qui ne pouvait prévoir alors dans quelle mesure il serait contraint de faire appel à l'épargne disponible dans la période d'après guerre.

De son côté, le sinistré, poussé par des besoins d'argent et ayant la possibilité de se défaire aisément d'un titre qui ne lui est payé que par fractions à des échéances plus ou moins lointaines, aurait été tenté de le réaliser même à des taux très bas pour se créer des disponibilités. L'indemnisation du sinistré, but que la loi se propose, l'œuvre de reconstitution des régions ruinées par la guerre qu'elle a en vue, se seraient trouvées gravement compromises.

Telles sont les raisons qui ont milité en faveur d'une réglementation dans la transmission des titres de créance.

Toutefois le législateur n'a pas cru possible ni même désirable d'obliger le sinistré à conserver par devers lui un titre dont il ne pourrait disposer d'aucune manière et dont il ne pourrait tirer aucun crédit. « Je vous donnerai la sécurité », a dit M. Klotz, ministre des Finances, aux victimes de l'invasion, et il ajoutait : « Je vous donnerai du crédit. »

L'article 43 de la loi du 17 avril 1919 prévoit en effet l'octroi d'avances sur les titres, « avances dont

les conditions restent à déterminer de concert entre le ministre des Finances et le ministre des Régions libérées (1) ».

Les titres peuvent également faire l'objet de cessions, mais le législateur a entouré ces cessions de toutes les précautions qu'il a jugées nécessaires : « Il (le titre) peut également, avec l'autorisation motivée du tribunal civil donnée en chambre du conseil après avis du ministère public, être transporté conformément aux prescriptions des articles 1689 et suivants du Code civil ou remis en nantissement aux termes des articles 2071 et suivants du même Code (2). »

L'autorisation est donnée non par le tribunal des dommages de guerre, mais par le tribunal civil. Le tribunal des dommages de guerre n'est qu'une juridiction d'exception qui a seulement compétence pour fixer le montant des indemnités (3). Quand il s'agit de l'Etat ou de la capacité des personnes, il faut faire retour au droit commun, c'est-à-dire au tribunal civil.

Cette réglementation de la cession de titres de

(1) Circulaire du 3 août 1920 prescrivant au sinistré la production à l'appui de sa demande de délivrance de titre d'une déclaration énonçant les avances reçues.

(2) Article 43 de la loi du 17 avril 1919.

(3) Article 30 de la loi du 17 avril 1919.

créances a été, lors de l'élaboration de la loi, violemment critiquée, principalement à la Chambre des députés ; on lui reprochait d'assimiler le sinistré à un incapable inapte à gérer ses propres affaires.

Les mêmes raisons que celles données pour la négociation trouvent ici encore leur place, mais à un degré moindre, semble-t-il, car la cession est moins générale et moins sujette à spéculations.

Il importe de bien distinguer le cas de cession du titre d'un autre genre de cession traité à l'article 49 de la loi du 17 avril 1919 : celui du droit à indemnité. Cette cession est plus large et plus répandue que celle du titre ; de très notables différences les séparent. Tandis que la cession du titre suppose que le titre est cédé après fixation du montant de l'indemnité par le tribunal compétent, la cession du droit à indemnité est au contraire antérieure à toute fixation. L'engagement du sinistré à procéder au remploi ou au réinvestissement et la continuation par le cessionnaire (ou le délégataire) de cet engagement sont en outre une condition mise par la loi à la faculté de cession (ou délégation) du droit à indemnité. Par contre, dans la cession (ou délégation) du titre, le cessionnaire (ou délégataire) est subrogé dans les droits et charges du cédant (ou délégant)* tels qu'ils sont définis par les titres.

Ce titre, le sinistré n'en obtient pas la délivrance de plein droit, il doit se conformer à la procédure indiquée à l'article 43 (§ 1^{er}) de la loi du 17 avril 1919 que réglemente dans ses détails d'application une circulaire du ministre des Régions libérées en date du 12 février 1920.

Après avoir fait évaluer par la commission cantonale ou par le tribunal des dommages de guerre en appel le montant des indemnités qui lui seront allouées pour les différentes catégories de dommages qu'il a subis, le sinistré reçoit sur sa demande un extrait de la décision intervenue. C'est cet extrait qu'il va échanger contre un titre de créance. Pour cela l'intéressé doit s'adresser au greffier de la commission cantonale ou à celui du tribunal des dommages de guerre, si l'affaire étant venue en appel celui-ci a dû statuer. Le sinistré devra accompagner sa demande d'échange au ministère des Finances de l'extrait de la décision. Pour que cet échange soit autorisé, la décision doit être définitive, c'est-à-dire que toutes les voies de recours offertes au sinistré aient été épuisées ou bien non utilisées. Il en est ainsi lorsque le sinistré, en possession du jugement rendu par la commission cantonale devant laquelle il s'est pourvu, accepte ce jugement ou lorsque l'administration n'a pas intenté dans les délais prescrits appel devant le tribunal des dommages de guerre ou

formulé un recours devant la commission spéciale du Conseil d'Etat jugeant en cassation pour les trois motifs énumérés à l'article 36 de la loi du 17 avril 1919.

Le titre que reçoit le sinistré est un titre nominatif. Mais il faut envisager le cas où il existe plusieurs héritiers d'un bien indivis. Deux hypothèses sont à examiner. Les héritiers désirent-ils sortir de l'état d'indivision, ils recevront alors chacun un titre distinct représentant leur part du bien disparu. Ils devront produire un acte de partage régulier et chacun d'eux sera alors libre de procéder ou non au remploi (1). Si, au contraire, ils préfèrent prolonger l'indivision, il leur sera remis un titre collectif ; les justifications exigées au cas de remploi (2) devront être fournies soit par chacun d'eux, soit par un mandataire désigné d'une commune entente. Ce sont les règles du Code civil qui reçoivent dès lors leur application. C'est l'interprétation que semble donner le ministre des Régions libérées.

Le sinistré, dès qu'une décision est intervenue pour l'une quelconque des catégories de dommages, peut formuler la demande d'extrait sans être tenu d'attendre que la totalité de son dossier ait été

(1) C'est un cas particulier du remploi partiel.

(2) Les règles selon lesquelles le remploi pourra être décidé n'appartiennent pas au cadre de notre étude.

acceptée. C'est une des conséquences du classement des dommages en catégories établi par le Sénat et reproduit dans l'article 2 de la loi du 17 avril 1919. M. Reynald fait ressortir clairement les avantages de cette classification tant au point de vue du sinistré qu'au point de vue des organes chargés de l'évaluation (1)... Avec le système des catégories, chaque litige étant localisé et spécial, s'il y a une difficulté à propos des meubles, le propriétaire ou l'usurier touchera toutes les sommes qui peuvent lui revenir par ailleurs, et, par conséquent, son activité est alimentée et peut renaître. Il peut attendre la solution des points de détail sans être immobilisé. « On voit donc par là que les catégories introduites dans le projet de loi ont le grand avantage d'éclairer le sinistré, de faciliter la tâche de la juridiction et surtout de hâter les solutions, puisqu'il n'y aura de tenu en litige que ce qui est vraiment litigieux, et tout ce qui est, au contraire, clair et dépourvu de difficultés ira tout de suite à solution. »

Les dispositions de l'article 43 § 1^{er} de la loi du 17 avril 1919 laissaient supposer que le sinistré connaissait les véritables droits dont il devait faire usage vis-à-vis de l'administration. Des difficultés se sont présentées dans de nombreux cas ; des victimes de dommages de guerre, moins renseignées ou moins

(1) Sénat, séance du 11 décembre 1917.

averties, ignorant l'obligation qui leur est faite par l'article 43 de demander elles-mêmes au greffier des juridictions des dommages de guerre l'extrait des décisions intervenues en leur faveur et d'adresser ces extraits à la préfecture du lieu où elles ont subi leur dommage avec une demande de délivrance de titre, n'ont pas fait cette demande et ont attendu en vain la délivrance de leur titre de créance. Bien qu'irresponsables de leur faute, elles en supportaient les tristes conséquences. Devant les réclamations de leurs commettants, les représentants des régions sinistrées se sont émus et leurs efforts ont tendu vers la modification d'un texte qui ne pouvait être qu'une source de retards et de mécontentements. La loi du 31 mars 1921 portant ouverture sur l'exercice 1921 de titres provisoires au titre du budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix, et applicables au mois d'avril 1921, contient dans son article 7 des dispositions nouvelles concernant les échanges des extraits de décision contre les titres définitifs de créance. Lorsqu'une décision définitive est intervenue au sujet d'une ou plusieurs des catégories de dommages de guerre visés par la loi du 17 avril 1919, le greffier de la commission cantonale ou du tribunal des dommages de guerre adresse dans le délai de

8 jours au préfet un extrait de chacune des décisions rendues.

Si l'attributaire a pris devant la commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre l'engagement de procéder au emploi, à la reconstitution mobilière ou au réinvestissement, ces extraits sont échangés d'office, dans le délai de deux mois et par les soins du ministre des Finances, contre les titres de créances délivrés en matière de emploi, de reconstitution mobilière ou de réinvestissement.

Au cas contraire, ces extraits sont échangés d'office, dans les mêmes conditions, contre des titres de pertes subies, établis conformément à l'article 8 et à l'article 45, § 2, de la loi du 17 avril 1919. Pendant un délai de deux ans ces titres peuvent, sur la demande des attributaires, être échangés contre des titres prévus au paragraphe précédent, lorsque les intéressés justifieront qu'ils ont pris les engagements visés aux articles 9 et 44, § 1^{er}, ou à l'article 45, § 1^{er}, de la loi susvisée.

Une circulaire du ministre des Régions libérées en date du 11 avril, n° 899, réglemente l'application de l'article 7 de la loi du 31 mars 1921 pour la délivrance d'office par les greffiers au préfet des extraits de décisions des commissions cantonales et échange d'office des extraits contre les titres de créance.

Un délai de deux mois est imparti à l'administra-

tion pour procéder au dit échange. Quelle est la signification de ce délai de deux mois ? Il est certain que par là le législateur a voulu limiter l'omnipotence et la négligence de l'administration et assurer aux sinistrés une garantie d'exécution. Mais si l'administration, ne tenant aucun compte de ces dispositions, prolonge ce délai, une question d'un haut intérêt se pose, savoir : la possibilité de recours que le sinistré aura contre elle.

Ce recours existe-t-il ? ou bien le sinistré doit-il s'abandonner sans armes de défense à l'autorité toute puissante de l'administration ? La loi du 17 avril 1919 a bien délimité le délai dans lequel le ministre des Finances doit remettre au sinistré son titre de créance, mais elle est muette sur le point de savoir quelle sera la juridiction compétente pour statuer au cas de non observation de ces dispositions.

La commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre sont des juridictions d'exception créées à titre spécialement provisoire dont la compétence est strictement déterminée par les articles 28 et 30 de la loi du 17 avril 1919. La commission s'efforce de concilier les parties, constate s'il y a lieu leurs accords et décide s'ils doivent être homologués. Dans ce cas, la conciliation est acquise ; il en

est établi un procès-verbal motivé et l'évaluation est définitive.

Dans le cas de non-conciliation, la commission dresse procès-verbal des demandes et dires des parties et de leur désaccord. Elle constate la réalité et l'importance des dommages par catégories, conformément à l'article 2 de la présente loi, avec une évaluation distincte pour chacun des éléments qui les constituent (art. 28, alin. 1 et 2). Le tribunal prononce sur la réalité et l'importance des dommages par autant de décisions distinctes qu'il y a de catégories, conformément à l'article 2 de la présente loi, avec une évaluation distincte pour chacun des éléments qui les constituent.

Il statue sur toutes les questions s'y rattachant et fixe définitivement le montant des indemnités.

Si des règles instituées par la présente loi et par les décrets et arrêtés rendus pour son exécution n'ont pas été observées, il annule les opérations irrégulières soit d'office, soit sur demande des intéressés. Lorsque l'annulation est prononcée, le tribunal peut, suivant les circonstances et l'état du dossier, renvoyer l'affaire devant la commission cantonale ou procéder lui-même à l'évaluation des dommages et à la fixation de l'indemnité » (Art. 30, §§ 1, 2 et 3).

De ces définitions de compétence, il ressort clairement que ni la commission cantonale, ni le tribu-

nal des dommages de guerre ne peuvent connaître d'un recours du sinistré contre l'Etat pour non-délivrance dans le délai fixé du titre de créance.

La juridiction judiciaire ne peut pas davantage statuer sur un tel litige, car le procès qui naîtrait de cette action intéresse l'Etat et il est de jurisprudence et de doctrine que dans un litige de pareille matière, le tribunal judiciaire est totalement incompétent. Quant à un tribunal administratif quelconque, il n'a de compétence que pour les litiges spécialement déterminés par un texte formel, or ce texte qui accorderait compétence à un tribunal administratif sur cette matière n'existe pas.

La loi du 31 mai 1921 portant fixation sur l'exercice 1921 du budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix, institue dans son article 14 une Commission supérieure temporaire des dommages de guerre près le Conseil d'Etat devant laquelle seront portés directement les recours formés contre les décisions des conseils de préfecture jugeant en matière de dommages de guerre. Il ne nous paraît pas possible de considérer la Commission supérieure établie par l'article 14 de la loi du 31 mai 1921 comme la juridiction compétente pour statuer sur le recours que le sinistré pourrait former en cas de non-délivrance du titre dans le délai de deux mois. En

effet cette Commission supérieure est plutôt un juge d'appel, qui ne peut être saisi qu'après que les juridictions du degré inférieur (tribunaux des dommages de guerre et conseils de préfecture) ont déjà statué sur le point en litige. Or nous venons de voir que ni le tribunal des dommages de guerre ni le conseil de préfecture ne pouvaient être saisis de ce recours en premier ressort. D'autre part l'article 12 de la loi du 31 mai 1921 dans sa disposition modificatrice de l'article 37 alinéa 2 de la loi du 17 avril 1919 dispose : « Les tribunaux de dommages de guerre et à défaut les conseils de préfecture sont compétents pour connaître, sous réserve d'appel devant la Commission supérieure, de toutes les difficultés qui s'élèvent entre l'Etat et les sinistrés ou autres ayant droit à indemnité en matière de emploi, de reconstitution mobilière et de réinvestissement. » Le recours formé devant la Commission supérieure ne peut donc porter que sur des litiges ayant trait au emploi, à la reconstitution mobilière et au réinvestissement, matières dont compétence est donnée au tribunal des dommages de guerre et conseil de préfecture par la loi du 31 mai 1921.

Le législateur qui a voulu limiter l'omnipotence de l'administration en lui imposant un délai de délivrance de titre n'a pas pu laisser sans sanction la règle qu'il avait établie, car les dispositions de l'ar-

ticle 43 de la loi du 17 avril 1919 resteraient lettre morte et la liberté de l'administration, en apparence limitée, demeurerait entière en réalité. Que doit donc faire le sinistré dans ce cas ?

Il n'a à sa disposition qu'une voie : la voie ordinaire, celle à laquelle tout intéressé a recours dans tous les cas du même genre : le recours devant le Conseil d'Etat.

Les principes du contentieux administratif nous enseignent que, lorsque les intérêts de l'Etat sont en jeu, la violation du droit n'est pas l'unique condition à la fois suffisante et nécessaire pour la recevabilité de l'action devant le Conseil d'Etat. Une autre condition est indispensable. Le contentieux administratif ne peut naître qu'autant qu'une décision administrative préalable est d'abord intervenue (1). Cette décision peut être spontanée ou provoquée. Dans le cas du recours que le sinistré portera devant le Conseil d'Etat, il devra d'abord adresser une réclamation à l'autorité administrative, c'est-à-dire au ministre compétent, pour provoquer une décision de sa part. Deux cas se présenteront alors. Ou bien le ministre répondra au sinistré, qui, s'il n'est pas satisfait par cette réponse, formera recours devant

(1) Recours direct devant le Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit des intérêts des départements et des communes.

le Conseil d'Etat contre la décision ministérielle. Ou bien le ministre gardera le silence (privilège du silence) et alors le sinistré, après un délai de 4 mois (art. 3 de la loi du 17 juillet 1900), pourra considérer sa demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

La loi du 17 avril 1919 (art. 43) prévoit la remise de différentes sortes de titres suivant l'attitude que le sinistré s'engage à prendre ou qu'il pourra prendre dans les délais que lui accorde la loi. Dans tous les cas (sauf bien entendu s'il a subi une déchéance totale de son droit à indemnité), il a droit à un titre représentant le montant de la perte subie. S'il s'engage à remployer son immeuble ou à reconstituer ses meubles dans les conditions prévues par la loi, il reçoit un titre complémentaire comprenant pour les immeubles les frais supplémentaires, pour les meubles l'excédent de la valeur de remplacement. Un titre spécial correspondant à la dépréciation de vétusté peut également lui être accordé. Enfin un régime privilégié est fait à la réparation d'une catégorie de dommages : les prélèvements en espèces, amendes, contributions de guerre imposés par les autorités ou les troupes ennemies, pour lesquels il sera remis un titre à part. Nous ne faisons qu'une mention sommaire de ces différents titres ; nous les étudierons en détail dans le cours de notre étude.

Cependant nous présentons dès à présent le tableau de classification des différents titres correspondant aux différentes catégories de dommages, tableau que nous extrayons de la première partie de la circulaire ministérielle du 12 février 1920.

Série A. — Perte subie, biens meubles, reconstitution ou réinvestissement, titre productif d'intérêt à 5 0/0 l'an (art. 43 et 47, alin. 1^{er}).

Série B. — Perte subie, biens meubles n'ayant pas d'utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique, reconstitution ou réinvestissement, titre non productif d'intérêt (art. 13, alin. 2, 4, alin. 1^{er}, 44, alin. 5, et 47, alin. 1^{er}).

Série C. — Perte subie, immeubles, emploi ou réinvestissement, titre productif d'intérêt à 5 0/0 l'an (art. 43, alin. 1^{er}, 47, alin. 1^{er}).

Série D. — Perte subie, maisons de plaisance, emploi ou réinvestissement, titre non productif d'intérêt (art. 43, alin. 1^{er}, et 47, alin. 1^{er}).

Série E. — Titre complémentaire, biens meubles, reconstitution, titre non productif d'intérêt (art. 43, alin. 3).

Série F. — Titre complémentaire, immeubles, emploi, titre non productif d'intérêt (art. 43, alin. 2).

Série G. — Titre spécial, dépréciation pour vé-

tusté, somme allouée en toute propriété, emploi, titre non productif d'intérêt (art. 5, alin. 5, et art. 43; alin. 4).

Série H. — Titre spécial, prélèvement en espèces, amendes et contributions de guerre imposées par l'ennemi, titre comprenant à la fois le capital et les intérêts à 5 0/0 l'an (art. 43, alin. 5).

Série I. — Perte subie, immeubles, non emploi ou non réinvestissement, titre productif d'intérêt à 5 0/0 l'an (art. 8, 13, alin. 3, 45, alin. 1^{er} et 47).

Série J. — Perte subie, maisons de plaisance, non emploi ou non réinvestissement, titre non productif d'intérêt (art. 8, 45, alin. 1^{er} et 47).

Série K. — Perte subie, biens meubles, non reconstitution ou non réinvestissement, titre productif d'intérêt à 5 0/0 l'an (art. 13 et 55, alin. 2).

Série L. — Perte subie, biens meubles n'ayant pas une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique, non reconstitution ou non réinvestissement, titre non productif d'intérêt (art. 13, alin. 2, 45 alin. 2 et 47).

Série M. — Titre d'ouverture d'avances pour dépréciation de vétusté (art. 5, § 5 et 43, alin. 4).

Une circulaire du ministre des Régions libérées du 11 juillet 1921 réduit dans un but de simplification le nombre des séries de titres de créances établis par l'administration dans la circulaire du 12 février 1920 ;

La série des titres concernant les biens meubles est intitulée : « Meubles-Reconstitution ». Le titre « Meubles-Reconstitution » comporte les trois paragraphes suivants :

§ A. — Perte subie, avec intérêts.

§ B. — Perte subie, sans intérêts.

§ E. — Frais supplémentaires.

Ces paragraphes tiennent lieu, respectivement, des anciens titres A, B, E.

La série des titres pour indemnités immobilières est intitulée : « Immeubles-Remploi ». Le titre « Immeubles-Remploi » comporte les quatre paragraphes suivants qui correspondent aux anciens titres C, D, F, G.

§ C. — Perte subie, avec intérêts.

§ D. — Perte subie, sans intérêts.

§ F. — Frais supplémentaires.

§ G. — Dépréciation pour vétusté.

La modification apportée à la classification ancienne se borne à fondre en un seul les titres A, B et E pour les meubles et les titres C, D, F et G pour les immeubles.

CHAPITRE II

LES QUATRE MODES DE LIBÉRATION DE L'ÉTAT.

« C'est sur le payement que les sinistrés jugeront la loi et en apprécieront les effets », écrivait M. Raynald (1). Le payement est la fin du droit à réparation, la réalisation de ce droit reconnu à la victime du dommage, l'exécution par l'Etat des engagements qu'il a pris à l'égard des habitants ruinés des départements du Nord et de l'Est.

Ayant proclamé le droit à réparation, l'Etat pouvait songer, et en réalité il y pensa quelque temps, à reconstruire lui-même les biens détruits ; il aurait, dans cette hypothèse, remis aux sinistrés les immeubles réédifiés et ceux-ci en seraient devenus les propriétaires par simple dation. Mais cette solution comportait de trop nombreuses difficultés théoriques autant que pratiques et elle fut rapidement écartée. Dès les premiers projets de loi qui furent votés par la Chambre des députés en 1916 et par le Sénat en 1917, l'Etat s'engageait à verser une indemnité aux victimes des dommages de guerre qui devraient effectuer elles-mêmes l'œuvre de résurrection des pays dévastés.

(1) Page 64 de son rapport.

Ainsi fut énoncée la règle de l'indemnisation qui comporte certaines atténuations et, nous le verrons, quelques exceptions.

Sans doute, le droit proclamé, la Nation est tenue de faire le maximum d'efforts pour remplir les engagements auxquels elle a souscrit, mais lorsqu'une question intéresse directement le Trésor public, celui-ci doit tenir compte des possibilités financières nationales. Le Trésor ne peut pas compromettre son crédit en souscrivant des promesses de payer qu'il ne pourrait tenir qu'en compromettant l'équilibre budgétaire. Tous les citoyens du même pays sont intéressés au maintien de cet équilibre, qu'ils soient les débiteurs du Trésor public ou qu'ils en soient les créanciers.

La France escomptait le produit des indemnités que, victorieuse, elle réclamerait de l'ennemi, mais elle n'ignorait pas qu'elle devrait elle-même d'abord effectuer les premières avances nécessaires pour commencer dès la libération des territoires occupés les travaux de reconstruction. D'autre part, la France ne s'engageait pas envers les sinistrés à ne leur payer une indemnité qu'en cas de victoire de ses armes : la sanction du droit à indemnité, c'est-à-dire le paiement de cette indemnité, ne pouvait être le versement des indemnités dues par l'Allemagne. C'est en ayant pour bases les principes de solidarité et d'éga-

lité de tous les Français devant les charges publiques que le droit à réparation a été proclamé. C'est au nom de cette solidarité et de cette égalité que le Trésor public français est seul garant de la créance du sinistré sur la France. Il est légitime, juste et dans l'intérêt même du créancier que l'Etat ne s'engage pas au hasard sous l'impulsion de ses sentiments généreux et compatisants. Celui-ci peut affecter le paiement de sa dette de délais et de modalités que l'intérêt national exige. Cela n'est en rien contraire à la notion de droit et cela semble parfaitement en harmonie avec les énormes exigences de la réalité, si d'une part l'on considère le rapport de M. Dubois, écrit au lendemain de l'armistice. Le rapporteur général du budget à la Chambre y expose que le chiffre des dommages matériels s'élève à la date du 18 décembre 1918 à la somme de 119 milliards 801 millions. Et d'autre part, si nous regardons plus avant, nous constatons que le 12 février 1921, les différents gouvernements alliés ont présenté à la commission des réparations un état estimatif des dommages qu'ils ont subis. Le montant des dommages aux biens supportés par la France s'y décompose ainsi qu'il suit en francs français :

A. — Dommages industriels . . .	38.382.521.479
B. — Dommages à la propriété	
bâtie	36.392.500.000

C. — Dommages mobiliers . . .	25.119.500.000
D. — Dommages à la propriété non bâtie.	21.671.546.225
E. — Dommages aux biens de l'Etat	1.958.217.193
F. — Dommages aux travaux pu- blics	2.583.299.425
G. — Autres dommages.	2.359.865.000
Dommages maritimes	5.009.618.722
Algérie et colonies	10.710.000
A l'étranger	2.094.825.000
Intérêts à 5 0/0 sur le principal (33 milliards en chiffres ronds entre le 11 novembre 1918 et le 1 ^{er} mai 1921, soit 30 mois en chiffres ronds).	4.125.000.000

Devant l'énormité de ces chiffres, l'Etat avait donc le devoir d'envisager les modes d'indemnisation les plus favorables au maintien de ses bonnes finances. Se libérer, tel est l'engagement que l'Etat a contracté dans les deux premiers articles de la loi du 17 avril 1919. Comment effectuer et organiser cette libération, telle est l'étude que nous allons entreprendre.

La loi du 17 avril 1919 prévoit trois modes de libération de la part de l'Etat : le paiement en espèces, la dation en payement et le rachat des immeubles par

l'Etat. Un quatrième mode a été institué par des lois postérieures : le paiement en titres de rentes.

Toutefois, se conformer à l'un de ces modes de paiement ne constitue nullement une obligation pour l'Etat, en ce sens qu'il est toujours en droit de s'acquitter de sa dette par anticipation (art. 46, § 8, de la loi du 17 avril). Mais il est fort à croire que dans l'état actuel des choses il n'use guère d'une pareille faculté.

SECTION I. — Le paiement en espèces.

Le paiement en espèces est le premier mode de libération de la part de l'Etat qui vienne à l'esprit. Bien plus il s'imposait du moment que l'Etat ne se faisait pas lui-même reconstituer. Il ne pouvait songer pratiquement à s'acquitter sur-le-champ vis-à-vis de chaque sinistré dès la fixation de son indemnité. Dès lors le paiement devait s'effectuer dans des délais plus ou moins longs ; c'est ce que le paiement en espèces permettait de réaliser efficacement.

L'échelonnement des paiements, telle est la règle consacrée par la loi du 17 avril 1919 ; mais qu'est-ce qui devait déterminer l'ordre des paiements ? La condition sociale ou pécuniaire des sinistrés ? Il ne pouvait en être question, car c'était contraire au principe posé par l'article 1^{er} de la loi : « La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les

Français devant les charges de la guerre ». La priorité du paiement devait venir d'ailleurs. L'esprit, tout entier de la loi fait ressortir les tendances du législateur à activer la reconstitution des régions dévastées auxquelles se joignent les préoccupations de fournir au sinistré une intégrale réparation. Le paiement sera variable dans ses modalités suivant l'attitude du sinistré dans le problème de la réparation, suivant l'importance sociale et économique du bien détruit.

TITRE I^{er}. — Le paiement en capital de
l'indemnité immobilière.

A. — *Le remploi.*

La loi du 17 avril 1919 établit deux dispositions dans le paiement en espèces de l'indemnité : le paiement en capital de l'indemnité et le paiement des intérêts. Pour étudier le paiement du capital, il nous faut voir quelle décision va prendre le sinistré dans le problème de la réparation.

En premier lieu *le sinistré remploie*. — Que signifie ce terme remployer ? Le Code civil dans ses articles 1433 et 1434 ainsi qu'à l'article 1553 en fait mention. Certes il ne faut pas chercher la définition du remploi tel que l'institue la loi du 17 avril dans les applications qu'en fait le Code civil. Dans le Code, le remploi ou plus exactement l'emploi des fonds est

une mesure de protection en faveur d'une personne considérée comme incapable par notre droit. Cet emploi des fonds évoque de nombreuses difficultés et les longueurs de procédure, auxquelles le soumet le Code civil ; il constitue d'autre part une obligation formelle à la charge auquel il est imposé.

La loi de réparation répudiant toute possibilité de gêne et de contrainte à la charge du sinistré, en fait un moyen d'indemnisation simple et compréhensible par tous. Il n'est plus là une mesure de protection en faveur de qui que ce soit pas plus qu'une obligation ; il est une faveur ou plus exactement une option laissée au choix de l'intéressé.

Le remploi a été défini par M. Desplas : « l'opération par laquelle le bénéficiaire de l'indemnité emploie cette indemnité à reconstituer, dans certaines conditions et sous certaines réserves, l'objet même qui a souffert du dommage ».

Pour M. Reynald le remploi consiste « dans l'affectation de l'indemnité à la reconstitution des biens disparus (1) ».

D'autres, cherchant un terme plus poétique que juridique, ont dit que le remploi était l'ombre du passé. Nous ne croyons pas qu'il faille s'en tenir à une définition répondant à une figure de style, mais

(1) Rapports Desplas et Reynald.

qu'il faut au contraire établir ce qu'est exactement dans un style juridique la notion du remploi forgée de toute pièce par la loi du 17 avril 1919.

Les définitions du rapporteur à la Chambre et du rapporteur au Sénat ont cette faiblesse d'avoir été données avant que l'esprit de la loi tout entière, non votée alors, se soit trouvé dégagé.

Une définition du remploi s'impose d'autant plus que la loi ne définit en rien ce qu'il est. L'article 5 peut-être en donne un aperçu mais aucune définition absolument ferme (1).

M. Louis Roland, professeur à l'Université de Nancy, dans sa brochure intitulée : *La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre*, définit le remploi en ces termes : « remployer c'est affecter l'indemnité à reconstruire l'immeuble atteint avec sa destination antérieure, ou bien lui donner une affectation immobilière, industrielle, commerciale ou agricole, de nature à contribuer à la restauration économique et sociale dans une certaine zone des régions dévastées ». Nous pensons que cette définition présente au moins l'avantage d'indiquer le caractère essentiellement économique du remploi et de tracer succinctement les conditions auxquelles il est soumis.

(1) Se reporter à l'article 5, § 8, de la loi du 17 avril 1919.

Nous devons tout d'abord établir sans qu'il puisse s'édifier sur cette question de mots une discussion quelconque que le remploi ne vise uniquement que les immeubles. Sont considérés comme dommages immobiliers par l'article 2, § 3, de la loi du 17 avril 1919 : les détériorations d'immeubles bâtis ou non bâtis y compris les bois et les forêts, les destructions partielles ou totales d'immeubles bâtis, les enlèvements, détériorations ou destructions partielles ou totales d'outillages, d'accessoires et de bestiaux appartenant à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole, considérés comme immeubles par destination.

Mais le terme immeuble dans la loi du 17 avril a un sens qui ne concorde pas en tous points avec celui que lui donne le Code civil. L'article 2 de la loi du 17 avril 1919 donne en effet comme immeuble par destination les enlèvements, détériorations ou destructions partielles ou totales d'outillages, d'accessoires et d'animaux appartenant à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole qu'ils appartiennent à l'exploitant ou au propriétaire de l'immeuble.

Dans les premiers projets, déposés soit par le gouvernement le 11 mai 1915, soit par la Commission des 44, le remploi était obligatoire, c'est-à-dire que le sinistré devait remployer sous peine de déchéance

totale du droit à indemnité. Après de longues discussions et grâce à l'intervention du Sénat, puis du gouvernement de M. Clémenceau, le remploi obligatoire fut abandonné et remplacé par un système plus souple et moins tyrannique : le remploi facultatif. Ce système laisse au sinistré le choix entre trois hypothèses, remployer, ne pas remployer, réinvestir. Nous allons étudier séparément quelles sont les modalités de paiement qui entourent ces trois dispositions et nous verrons quel traitement est appliqué au sinistré suivant qu'il opte pour l'une ou pour l'autre.

En premier lieu le sinistré remploie : son indemnité se compose de deux éléments certains : Le montant de la perte subie et le montant des frais supplémentaires auxquels s'ajouteront dans certains cas un troisième élément qui comprend les sommes allouées pour dépréciation résultant de la vétusté de l'immeuble.

La perte subie fait l'objet d'un premier titre : le titre C. Pour son évaluation il faut distinguer suivant qu'il s'agit d'immeubles bâtis, d'immeubles par destination ou d'immeubles non bâtis.

En ce qui concerne les immeubles bâtis, elle se fait aux termes de la loi du 17 avril, article 5, § 2, « en prenant pour base le coût de construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation sous déduction de la somme correspondant à la dé-

préciation résultant de la vétusté et, s'il s'agit d'immeubles reconstruits ou réparés postérieurement à la mobilisation, au jour où ils ont été réparés ou reconstruits ». L'évaluation de ces dommages se fait par des hommes de l'art, suivant les taux appliqués au moment du sinistre pour ceux qui en ont été victimes après le 1^{er} août 1914.

L'évaluation des immeubles par destination se fait de la même façon que celle des immeubles bâtis ; il faut également tenir compte du fait que ces immeubles ont été acquis, construits, reconstruits ou réparés avant ou depuis la mobilisation.

Le paragraphe 13 de l'article 5 de la loi du 17 avril 1919 détermine le mode de calcul de la perte subie touchant les immeubles non bâtis. « Pour les immeubles non bâtis le montant de la perte subie est évalué en tenant compte de la détérioration du sol, de la détérioration ou de la destruction des clôtures, des arbres de toutes sortes, des vignes, des plans, du taillis et de la futaie » (1).

Le deuxième élément de l'indemnité comprend les frais supplémentaires appelés encore Prime de cherté. Ce dernier terme a l'avantage de bien préciser la raison de leur dation.

(1) Se reporter à la circulaire du ministre des régions libérées du 24 juillet 1919 sur la constatation et l'évaluation des dommages de guerre.

Que sont ces frais supplémentaires ? Comment sont-ils calculés ? « Ils sont égaux à la différence entre le coût de construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation et celui de la reconstitution d'immeubles identiques au jour de l'évaluation » (art. 5, § 4).

Si l'immeuble a été reconstruit ou réparé avant que l'évaluation des dommages ne soit intervenue, c'est le coût effectif de la construction ou de la réparation qui servira de base au calcul des frais supplémentaires.

En ce qui concerne la fixation des frais supplémentaires alloués pour les immeubles non bâtis, l'article 5, page 13, décide : « En cas de reprise de l'exploitation, l'attributaire a droit, en outre, au montant des dépenses supplémentaires nécessitées par la remise de la terre dans son état d'exploitation ou de productivité antérieure, par le rétablissement des clôtures, l'enlèvement des souches, les plantations nouvelles ou le repeuplement des bois et forêts. »

Leur objet est facile à comprendre ; si le sinistré avait dû se contenter de l'allocation de la perte subie, il n'aurait pu reconstruire son immeuble qu'en prenant à sa charge les frais supplémentaires qui constituent la différence entre le prix de construction et de main-d'œuvre d'avant la guerre et ceux d'après-

guerre. Le plus souvent le sinistré n'aurait pas été à même de faire cette mise de fonds, de sorte qu'au moment de l'élaboration de la loi il avait été question de lui fournir les sommes nécessaires sous forme d'avances quel'Etat lui aurait octroyées à taux peu un élevé, avances que le sinistré aurait à rembourser dans un délai assez long pour qu'il puisse se libérer aisément après avoir retrouvé sa prospérité d'antan.

Ce système d'avances remboursables n'a pas prévalu. Il avait dans tous les cas cet avantage de ne pas grever trop lourdement les finances publiques, l'Etat n'étant en définitif appelé qu'à supporter la perte subie ; or, ce qui constitue pour lui la plus grosse charge c'est bien précisément les frais supplémentaires qui correspondent à 3 ou à 5 fois en moyenne à la valeur d'avant-guerre du bien détruit.

Si le législateur voulait pousser au emploi, il devait donner au sinistré les moyens de reconstruire ou de réparer ses immeubles.

Ce sont ces considérations économiques et sociales qui ont incité le législateur, plus peut-être que le désir d'indemniser intégralement le sinistré, à allouer à celui-ci en toute propriété les frais de remplacement. Nous pouvons ajouter également que la notion des frais supplémentaires, bien que ses conséquences eussent pu paraître considérables, fut admise dès la genèse de la loi, car elle se présentait comme le com-

plément indispensable du premier système adopté par le gouvernement en 1915, la Commission des dommages de guerre et la Chambre des députés en 1917, nous voulons dire le emploi obligatoire.

Dans la controverse qui a longtemps divisé le Parlement de savoir quel serait le système adopté du emploi obligatoire ou du emploi facultatif, outre la question de principe se posait une question intéressant au premier chef le payement et que les partisans de l'une et de l'autre des théories n'ont pas manqué de faire valoir. Les partisans du emploi facultatif soutenaient que l'obligation du emploi serait plus onéreuse pour le Trésor, car toujours, sauf les dispenses admises par le tribunal des dommages de guerre ou renonciation volontaire du sinistré au emploi, ce qui pouvait paraître peu fréquent, l'Etat devait payer les deux éléments : perte subie et frais supplémentaires, tandis que dans le cas du emploi facultatif, bien souvent l'Etat ne serait tenu que de la perte subie. Nous ne pouvons nous arrêter à un argument de pure hypothèse, tel que celui-là, qui pour être contrôlé, réclamerait des statistiques futures qu'il est impossible de donner et puis une telle question ne pouvait plus être posée alors que le droit à réparation intégrale était proclamé. Faire revivre une telle argumentation eût été revenir indirectement à une notion de secours accordée sui-

vant les possibilités financières de la nation en contradiction avec la notion du droit.

Nous avons dit en commençant notre étude sur le remploi que cette expression envisageait uniquement les immeubles et d'autre part nous avons vu ce qu'on entendait par frais supplémentaires. Il nous faut indiquer maintenant comment vont être déterminés les coefficients multiplicateurs du multiplicande perte subie. Le législateur n'a pas voulu, et nous ne pouvons que l'en louer, laisser sur ce point toute omnipotence aux commissions cantonales, qui douées certes des meilleures intentions de justice et d'égalité n'auraient pas eu de par leur composition une compétence suffisante pour se prononcer sur des questions aussi délicates que celles qui concernent le bâtiment. D'autre part, il aurait pu se glisser des inégalités d'évaluation de canton à canton et il est certain que la même indemnisation devait être donnée dans presque toutes les régions sur une matière aussi certaine que celle du prix d'un immeuble. La loi du 17 avril dans son article 23 dispose : « dans chaque département un comité technique est institué pour établir ou faire établir en matière d'immeuble, par des personnes ou des associations compétentes des séries de prix destinées, à faciliter d'une part le calcul de la perte subie et d'autre part la détermination des frais supplémentaires de recons-

titution et de la valeur de remplacement. Ces comités techniques qui sont réunis par les soins du préfet se composent, outre les délégués officiels, du ministre des Travaux publics, du ministre des Régions libérées, des tribunaux, des Chambres de commerce, d'architectes et d'ingénieurs. Certes les commissions cantonales ne sont pas tenues, aux termes de la loi, d'appliquer rigoureusement les séries de prix qui leur sont présentées, car l'article 23 emploie dans son paragraphe 1^{er} les termes « destinés à faciliter » et dans son paragraphe 3 il ajoute : « les séries de prix sont mises à la disposition des commissions qui peuvent en user ». Mais en fait les commissions, par la force des choses, sont appelées à les appliquer intégralement (1).

Lorsque le sinistré, ayant établi son dossier de dommages avec les justifications à l'appui, se présente devant la commission cantonale (2), celle-ci rend un jugement et demande au sinistré s'il souscrit au emploi. Celui-ci peut ou bien prendre immédiatement l'engagement de remployer ou bien, se

(1) Se reporter à la circulaire ministérielle du 24 juillet 1919 pour la détermination des procédés d'évaluation des dommages causés aux immeubles bâtis (calcul de la perte subie et des frais supplémentaires).

(2) Pour simplifier le raisonnement, nous n'envisagerons pas le cas d'appel devant le tribunal des dommages de guerre, d'autant plus que la procédure dans ce cas reste la même.

réservant l'avenir, il a la possibilité d'attendre un délai de deux ans pour souscrire à cet engagement, à partir de la décision portant fixation définitive de l'indemnité.

Le sinistré (1), ayant donc pris dans le premier cas l'engagement de remployer, recevra deux certificats qui lui donneront droit, dans les délais prévus à l'article 43, à deux titres représentant l'un la perte subie, l'autre les frais supplémentaires.

Sur le premier titre appelé C, représentant la perte subie, le sinistré recevra tout d'abord un premier acompte de 25 0/0. Ce premier acompte lui est versé sans justifications, quitte à les fournir lorsqu'une dernière somme égalant ce montant lui sera encore due sur la totalité de sa créance. A ce sujet, une discussion très longue s'ouvrit à la Chambre des députés d'abord, au Sénat ensuite et encore enfin à la dernière discussion devant la Chambre des députés sur ce quantum de 25 0/0. Les parlementaires inspirés par une idée généreuse comprenaient qu'il fallait mettre à la disposition du sinistré une première somme qui lui servirait comme d'un fonds de roulement, car, comme nous allons le voir, le possesseur de titres de créances ne reçoit absolument rien en fait d'argent liquide.

(1) Article 9 de la loi du 17 avril 1919.

Comment alors lui aurait-t-il été possible de faire les dépenses nécessaires à la reconstitution de son bien détruit ? Car il ne faut pas oublier que le sinistré aurait dû avancer son argent, et avancer de l'argent qu'on ne possède pas est une chose souvent difficile. Il est vrai que la discussion ne portait pas sur le principe même de cet acompte, mais sur son quantum et sur la fixation de ce quantum dans un texte législatif. M. Klotz, ministre des Finances, demandait qu'aucune fixation ne soit établie. Il arguait tout d'abord des difficultés qu'un premier versement de 25 0/0 occasionnerait au mouvement de trésorerie ; il ajoutait d'autre part qu'une fixation quelconque était aussi nuisible pour l'Etat, qui se verrait lié à échéance fixe vis-à-vis de son débiteur, que pour le sinistré qui bien souvent ou bien pourrait avoir besoin d'un acompte supérieur ou bien se contenterait d'un acompte inférieur (1). Mais sur la puissante intervention de M. Marin à la Chambre et de M. Tournon au Sénat, le législateur entendit ne pas laisser à l'arbitraire de l'administration la faculté d'accorder telle ou telle somme ; il voulut la fixer lui-même et c'est ce qu'il édicte dans l'article 44 en apportant toutefois quelques restrictions à l'appli-

(1) Dans la voie des concessions le ministre des Finances alla jusqu'à admettre un premier acompte sans justification de 15 0/0. Chambre des députés, 23 avril, 1^{re} séance, p. 1878.

cation intégrale de la disposition : « Cet acompte ne peut être inférieur à 3.000 francs, si la perte subie est inférieure ou égale à ce chiffre, ni supérieure à 100.000 francs à moins que le sinistré ne justifie devant le tribunal des dommages de guerre d'un emploi ou de besoins immédiats plus considérables ». Ces besoins plus considérables seront justifiés par des factures, quittances..... (1).

Le législateur a voulu justifier la somme minima de 3.000 francs par cette raison qu'accorder une somme moindre eût été encourager le sinistré à l'employer à des dépenses inutiles par suite de la faible puissance d'achat d'une somme inférieure. D'autre part c'était un moyen d'avantager le petit sinistré, qui se trouvait par là toucher immédiatement une grosse quote-part de son indemnité. De même en fixant un maximum de 100.000 francs, une sorte de transaction est intervenue entre M. Klotz et les partisans d'un taux bien supérieur à 25 0/0 comme premier acompte. C'est en effet une sauvegarde pour le Trésor de n'avoir pas à être tenu de déboursier immédiatement des sommes considérables et la justification des besoins plus grands devant le

(1) Une circulaire du ministre des Régions libérées en date du 24 août 1921 accorde aux sinistrés belges le 1^{er} acompte de 25 0/0 sans justification (convention franco-belge du 9 octobre 1919).

tribunal des dommages de guerre est une garantie à notre sens excellente.

Après avoir, dans un délai fixé à deux mois à dater de la remise du titre, reçu cet acompte de 25 0/0 dont il ne se verra obligé de justifier l'emploi que lorsqu'une dernière somme égale à son montant lui sera encore due sur ses dommages de guerre, le sinistré touchera le solde de son titre, c'est-à-dire les sommes à lui attribuées pour perte subie au fur et à mesure des justifications, chaque versement étant effectué dans les deux mois de la justification.

En stipulant que chacun des versements doit avoir lieu dans le délai de 2 mois de la justification, le législateur a voulu ne pas laisser tout arbitraire à l'administration des finances qui, se retranchant derrière des impossibilités toujours faciles à invoquer en pareil cas, aurait pu s'exécuter quand bon lui semblerait. Mais nous devons constater que pratiquement ce délai de deux mois n'est pas toujours observé et à la séance de la Chambre du 29 mai 1921, M. Marin a pu dire qu'à la date où il parlait, les sinistrés ayant présenté leurs justifications au mois d'octobre de l'année précédente n'avaient encore reçu aucune somme mandatée du Trésor. Sans doute si le délai imparti à l'administration n'est pas respecté par elle, le sinistré peut avoir à sa disposition un recours devant le ministre compétent qui sera tenu de faire connaître sa

réponse dans les trois mois. Passé ce délai, après son silence, l'intéressé peut adresser une requête au Conseil d'Etat (1). Nous faisons remarquer la similitude de procédure qui s'applique ici comme dans le cas de non-délivrance des titres dans les délais requis ainsi que nous l'avons mentionné dans le chapitre I^{er} de notre ouvrage. Mais le recours que pourrait ainsi tenter le sinistré ne serait guère qu'illusoire et sans grande portée pratique, car les affaires pendantes devant le Conseil d'Etat sont multiples et le requérant risquerait d'obtenir satisfaction plus rapidement par la voie gracieuse que par la voie contentieuse.

D'autre part le sinistré hésitera toujours à hasarder une action en justice et nous pensons que s'il tarde à recevoir satisfaction par des demandes réitérées adressées à l'administration, il lui suffira de la mettre en demeure et de la menacer du recours qui lui est offert pour qu'elle fasse droit à sa réclamation.

Toutes ces considérations ont perdu leur valeur depuis qu'est intervenue la loi du 31 mai 1921. Ce sont désormais les tribunaux de dommages de guerre ou à leur défaut les conseils de préfecture en pre-

(1) A mentionner un jugement en date du 16 février 1921 rendu par le tribunal de dommages de guerre de Lille, lequel se déclarait à juste titre incompétent pour contraindre l'Etat à s'exécuter quant à ses paiements dans les délais prescrits par la loi.

mier ressort et le Conseil supérieur des dommages de guerre en appel qui connaissent des réclamations du sinistré en cas de non payement à l'échéance. Aux termes de cette loi il est, en effet, prévu que ces juridictions sont compétentes pour connaître *« de toutes les difficultés qui s'élèvent entre l'Etat et le sinistré ou autres ayants droit à indemnité en matière de emploi, de reconstitution et de réinvestissement »*.

Toutefois ainsi que nous l'avons indiqué, la question reste entière en ce qui concerne le recours pour non délivrance de titres à l'échéance. Sans doute le législateur n'a-t-il pas entrevu cette distinction possible.

Après épuisement total du premier titre, le titre F, valeur des frais supplémentaires, sera payé au sinistré dans les mêmes conditions (1).

Pour ce qui est de la question des justifications à fournir pour le emploi, une circulaire ministérielle en date du 12 février 1920 s'exprime en ces termes : « La loi n'a pas déterminé limitativement les justifications d'emploi à exiger. Elle s'est contentée d'indiquer que ces justifications pourraient consis-

(1) Le emploi est considéré comme totalement effectué si l'attributaire a affecté à la reconstruction des immeubles ou à la reconstitution d'une exploitation une somme égale au montant de l'indemnité à lui attribuée en toute propriété (art. 5, § 11).

ter en « quittances, comptes, factures, notes de livraison ou commandes acceptées par les fournisseurs. Toutefois « les commandes acceptées par les fournisseurs » ne peuvent être considérées comme pièces justificatives que pour le premier acompte, lorsque cet acompte dépasse 100.000 francs (art. 44, alin. 1^{er}). Pour tous les autres paiements, elles ne sauraient être acceptées comme pièces justificatives (art. 44, alin. 2) ».

Il peut se faire qu'un sinistré soit par négligence, soit par omission n'ait pas pris le soin de se procurer les pièces pour servir de justification, le ministre des Régions libérées dans une réponse à une question posée par un député indique dans ce cas le moyen de preuves à sa disposition (1) :

« Dans le cas où il est impossible aux sinistrés de « produire les pièces justificatives prévues à l'article 44 de la loi du 17 avril 1919, il y a lieu de « considérer comme justifications toutes pièces présentant des garanties de sincérité incontestable et « indiquant, s'il échet, le nom et l'adresse du vendeur, la nature, la valeur des objets que ces sinistrés déclarent avoir achetés.

« Ainsi, on pourrait accepter comme justifications « toute pièce émanant d'un officier public ou ministériel qualifié pour procéder à des ventes comme,

(1) *Officiel*, 23 décembre 1920, Débats, Chambre, p. 3902.

« par exemple, un inventaire dressé par un notaire,
« un constat rédigé par un huissier, un état estima-
« tif établi par un commissaire-priseur ou même un
« greffier de justice de paix, ou d'une façon générale,
« tout écrit présentant des garanties en raison de la
« qualité de celui qui les revêt de sa signature. Les
« pièces justificatives produites devront être accom-
« pagnées d'une déclaration expresse souscrite sous
« les peines de droit par les requérants, spécifiant
« que ceux-ci ont acquis les objets visés à titre oné-
« reux depuis l'époque du dommage. En cas de
« fraude, les intéressés pourraient notamment être
« déchus, en totalité ou en partie, du droit à indem-
« nité, par application des dispositions contenues
« dans l'article 53, § 1^{er}, de la loi du 17 avril 1919. »

Quant au sinistré qui emploiera après le vote de la loi, les justifications qu'il fournira lui seront donc plus faciles à obtenir, car connaissant sa charte, il prendra tous les moyens pour sauvegarder ses droits ; mais celui qui aura employé avant qu'aucune décision législative ne soit intervenue pourra éprouver des difficultés quant aux justifications qu'il aura parfois omis de demander, ou de faire établir. A cet effet une circulaire ministérielle, en date du 20 janvier 1921, fixe la procédure à suivre et le libellé suivant lequel doivent être établies ces justifications pour être valablement acceptées. Au cas que nous

venons d'envisager, la circulaire en joint un autre c'est celui où, postérieurement à la loi du 17 avril, le sinistré ayant procédé lui-même ou fait procéder à façon pour son compte et par des tiers à la réparation d'immeubles, n'a pu pour une raison quelconque fournir les justifications de emploi exigées à l'article 44 de la loi du 17 avril. La circulaire édicte pour ces deux hypothèses les règles suivantes : « Pour tenir lieu des justifications prévues par la loi il devrait être dressé, au titre du service, le contrôle de l'emploi des acomptes par un délégué du préfet, un procès-verbal de constat établissant que les immeubles en vue desquels une demande de paiement d'acompte est présentée, ont bien été reconstruits ou réparés par l'attributaire ou à façon pour son compte, par des tiers, et que les dits immeubles sont destinés à l'usage du sinistré ou des membres de sa famille vivant avec lui.... ».

Les immeubles reconstitués seront estimés sur la base des prix normaux usités dans la localité.

Au procès-verbal sera en outre annexée une déclaration expresse souscrite, sous les peines de droit, par les requérants à l'effet de spécifier que les immeubles ont été reconstruits ou réparés par leurs propres soins, ou à façon pour leur compte, en vue de leur usage personnel ou de celui des membres de leur famille vivant avec eux.

Ces prescriptions sont applicables pour les opérations visées au présent paragraphe et effectuées soit avant, soit depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 avril 1919.

Ces procédures de justification d'emploi paraissent offrir les garanties indispensables, car elles permettent d'intenter contre ceux qui auraient obtenu frauduleusement la délivrance d'un acompte des poursuites motivées, sans préjudice de l'exercice de l'action en déchéance partielle ou totale du droit à indemnité, prévue par l'article 53, § 1^{er}, de la loi du 17 avril 1919 (1).

Le législateur devait prévoir le cas où le sinistré par suite des difficultés inhérentes à la reconstruction (défaut de matériaux, main-d'œuvre insuffisante) se trouvait dans l'impossibilité de procéder immédiatement à une réédification définitive de son immeuble. S'en tenir aux règles de paiement exposées, ç'eût été condamner nombre de victimes de l'invasion à demeurer pour un temps plus ou moins long des sans-foyers, éloignés le plus souvent par le fait des événements de leur petite patrie.

L'article 19 de la loi du 17 avril 1919 institue un régime d'attente permettant à ceux se trouvant dans

(1) S'il est justifié que des dépenses ont été effectuées par le sinistré en vue d'empêcher l'aggravation des dommages causés à ses biens, elles lui sont remboursées (art. 17).

cette situation particulière de se loger eux et leurs biens (1).

Aux termes de cet article le sinistré peut obtenir l'allocation d'acomptes n'excédant pas le tiers du montant de l'indemnité totale (2); à sa demande le surplus est capitalisé par les soins du Trésor à 5 0/0 jusqu'à ce qu'il égale le montant de l'indemnité totale. La somme ainsi obtenue est alors versée aux bénéficiaires lors de la reconstruction définitive, suivant le mode de payement institué par la loi du 17 avril 1919. Les acomptes alloués pour construction d'abris provisoires sont compris dans l'indemnité globale (art. 18, § 2, de la loi du 17 avril 1919).

Une question complémentaire qui nous intéresse pour fixer nettement au point de vue financier la composition des frais supplémentaires est celle de savoir ce qu'ils comprennent outre la prime de cherté inhérente à la hausse des matériaux et en général de tous les prix de construction.

Tout d'abord est-il question d'une indemnité en raison du supplément de dépense résultant de la mise en alignement de l'immeuble reconstruit? La

(1) Cette disposition ne vise bien entendu que les immeubles bâtis.

(2) Dans les projets primitifs datant de l'époque de la théorie du remploi obligatoire, l'acompte pour constructions provisoires pouvait atteindre 50 0/0 de l'indemnité totale (2^e annexe du rapport Desplas, art. 30, chapitre du payement).

question a été définitivement résolue. Dans aucun cas, c'est-à-dire que le plan d'alignement soit antérieur à la guerre (régime de la loi du 5 avril 1884) ou postérieur à celle-ci (régime de la loi du 4 mars 1919), l'indemnité allouée au sinistré ne comprendra les dépenses qu'a pu lui occasionner cette mesure administrative. En effet, la loi du 17 avril 1919 ne prévoit que deux éléments d'indemnité : la perte subie et les frais supplémentaires. L'octroi des frais supplémentaires doit servir à remettre l'immeuble dans son état ancien. « Pour les immeubles visés au second paragraphe du présent article les frais supplémentaires sont égaux à la différence entre le coût de construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation et celui de la reconstitution *d'immeubles identiques* au jour de l'évaluation » (art. 5, § 4). De cette disposition il ressort nettement que les frais de la mise à l'alignement restent à la charge du sinistré. Celui-ci mis en demeure par l'administration d'avoir à soumettre son immeuble à l'alignement ne pourra donc avoir recours qu'aux lois de 1841 et de 1918 sur l'expropriation. Toutefois d'après l'article 60 de la loi du 17 avril 1919 « les frais d'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques de toutes catégories qui devront être dressés en vue de la reconstitution des immeubles détruits

dans les communes ou les parties de communes atteintes par les faits de la guerre sont à la charge de l'Etat... »

Il existe d'autres dépenses plus ou moins importantes pour lesquelles le sinistré est obligé d'opérer un déboursement ; pour elles la question se pose également de savoir s'il est en droit de les récupérer.

Il s'agit tout d'abord des dépenses nécessitées par l'établissement de dossiers. Sur ce point la circulaire ministérielle du 24 juillet 1919 s'est prononcée dans le sens de l'affirmative mais avec quelques réserves (1).

En ce qui concerne les frais d'architectes, d'experts, la question a reçu une solution moins radicale. La commission cantonale a à ce sujet toute liberté d'appréciation, mais le tribunal des dommages de guerre exercera toujours un pouvoir de contrôle et de revision, lorsque les évaluations de la commission cantonale en cette matière ne lui paraîtront pas fondées (2). Il convient de mentionner qu'une circulaire ministérielle du 22 juillet 1919 fixe les tarifs applicables aux architectes et experts.

On peut aussi se demander si les droits de timbre que le sinistré est obligé d'acquitter pour les factures et quittances servant de justifications au emploi

(1) Cf. cette circulaire sur ce point.

(2) Article 51 de la loi du 17 avril.

seront définitivement supportés par lui. L'administration admet que ces frais lui seront remboursés.

Enfin, les charges provenant de l'application à l'immeuble à réparer ou à reconstruire, des lois sur l'hygiène (hygiène industrielle comme hygiène publique) ne donnent-elles pas droit à une indemnisation au profit du sinistré ? Il faut répondre négativement, car il existe un texte restrictif relatif aux frais d'hygiène dans les agglomérations qui sont à la charge de l'Etat (1). « Les dépenses résultant des améliorations apportées à l'hygiène publique des agglomérations, par application du règlement d'administration publique, prévues à l'article 5, seront à la charge de l'Etat (art. 62). » Ce qui semble exclure l'extension de ces dispositions au profit des simples particuliers (2).

Nous n'avons fait ici qu'indiquer les solutions ad-

(1) Article 5 : « les immeubles bâtis doivent être reconstruits conformément aux dispositions prescrites par les lois et règlements sur l'hygiène publique.

Dans le délai de quinze jours qui suivra la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique rendu après avis du conseil supérieur d'hygiène, déterminera les règles qui devront être appliquées à la reconstitution des immeubles et des agglomérations ».

(2) Une circulaire du ministre des Régions libérées du 29 octobre 1921, n° 1107, règle les conditions d'application du paragraphe 9 de l'article 5 de la loi du 17 avril 1919. Elle fait valoir que ces frais mis à la charge du sinistré ne seront d'ordinaire pas aussi élevés que l'on peut se le figurer.

mises par l'administration, l'étude du bien fondé de ces solutions sortant du cadre de notre étude.

Nous avons vu que le sinistré était entièrement libre de souscrire au emploi ou d'y renoncer, c'est-à-dire que suivant l'une des deux solutions à laquelle il s'arrête, l'Etat lui verse le montant de la perte qu'il a subie et les frais supplémentaires, ou seulement le montant de la perte subie. Mais qui peut le plus peut le moins. Libre de remployer en totalité l'indemnité, et nous entendons par là le montant de la perte subie et celui des frais supplémentaires, il lui est parfaitement possible de n'utiliser qu'une partie de cette indemnité en ne remployant que partiellement.

Longuement discutée en janvier 1919 par les deux assemblées, principalement à la Chambre des députés, la question du emploi partiel a reçu sa consécration définitive dans l'article 5, § 12, de la loi du 17 avril. « Si le emploi n'est que partiel, l'attributaire ne reçoit qu'une fraction des frais supplémentaires correspondant aux sommes employées. » Dans l'hypothèse du emploi partiel le sinistré, n'utilisant qu'une partie des sommes allouées comme frais supplémentaires, l'indemnité ne lui est alors accordée que dans la mesure où il justifie du emploi.

En cas de difficulté pour le pourcentage des sommes à verser au sinistré, celui-ci pourra saisir la

juridiction des dommages de guerre, qui est, selon l'article 30 de la loi du 17 avril, compétente pour l'évaluation des dommages (1).

Dans le cas de remploi partiel et plus généralement dans celui de non remploi se pose une question qui mérite d'être envisagée. Dans ces hypothèses, le sinistré ne touche qu'une partie, plus ou moins considérable, des sommes qui lui sont octroyées : perte subie au cas de non remploi, perte subie et frais supplémentaires dans la mesure où ils sont utilisés au cas de remploi partiel. Que va alors devenir la différence entre la perte subie et les frais supplémentaires dans le premier cas et l'excédent des frais de remplacement dans le deuxième ?

Au moment où triomphait encore la thèse du remploi obligatoire, M. Gardey, quoique désireux d'encourager le remploi sur place, déposait à la Chambre des députés un amendement ayant pour objet de donner au remployeur une liberté plus grande que ne l'entendait le projet de la commission (2).

Aux termes de cet amendement le sinistré qui ne

(1) Depuis qu'est intervenue la loi du 31 mai 1921, tous les litiges nés à l'occasion du remploi sont portés devant les tribunaux de dommages de guerre ou à leur défaut devant les conseils de préfecture en premier ressort et en appel devant la Commission supérieure des dommages de guerre, instituée par ladite loi.

(2) Discussion à la Chambre des députés le 17 décembre 1918.

remploie pas sur place subit sur son indemnité un abattement qui constitue une sorte de pénalité. A mesure que le sinistré s'éloigne pour la reconstitution de son bien du lieu du dommage, cette retenue à opérer sur l'indemnité devient plus considérable et peut même selon M. Gardy atteindre jusqu'à 30 0/0. Le produit de ces abattements revient à la commune qui, par suite des non-reconstructions sur son territoire perd de son importance d'autrefois, et va servir aux communes à remplir leur rôle d'après-guerre dont M. Gardy prévoit une extension considérable (développement des fonctions de l'édilité, voies de communication, moyens de transport, subventions de crédit aux sinistrés, habitations à bon marché...).

Cet amendement a été l'objet de très vives critiques et devant l'opposition autant que devant les instances du rapporteur et du président de la commission, qui y voyaient une déformation complète de leurs idées sur le remploi, M. Gardy consentit à retirer sa proposition. C'était toutefois l'amorce d'une idée qui devait reparaître sous une autre forme, celle du fonds commun.

Elle fut reprise par les partisans du remploi facultatif au moment de la discussion de ce système. Avec ce régime, on pouvait en effet prévoir un nombre beaucoup plus considérable de non remploi qu'avec

celui du emploi obligatoire, où le non emploi devait constituer tout à fait l'exception. Le 24 décembre 1918, M. Marin proposait à la Chambre de constituer un fonds commun au profit des communes. Ce fonds commun serait alimenté par les frais supplémentaires non touchés, c'est-à-dire au cas de non emploi et de emploi partiel. Les communes pendant les deux ans laissés au sinistré pour se décider sur le parti à prendre auraient été les séquestres des frais supplémentaires ; passé ce délai l'individu se refusant définitivement à remployer, les frais supplémentaires resteraient acquis à la commune. Ce fonds commun devait servir à l'amélioration de l'outillage économique des régions dévastées dans des conditions restant à déterminer par une loi spéciale. Le gouvernement avait demandé, mais sans succès, que les communes devinssent attributaires des frais supplémentaires avant l'écoulement du délai.

L'idée de M. Marin fut consacrée dans ses grandes lignes par la loi du 17 avril 1919, mais il semble que le législateur ait voulu se réserver dans l'avenir le soin de résoudre cette question qu'il se contente de poser d'une façon très générale : dans le cas où le emploi n'est pas effectué, l'indemnité est cependant calculée en y comprenant le montant de la perte subie ou les frais supplémentaires. Le sinistré reçoit le montant de la perte subie.

Les frais supplémentaires de reconstitution seront, dans des conditions déterminées par la loi de finance, attribués à un fonds commun pour être employés au profit des régions sinistrées. La loi ne parle que du cas du non emploi, mais le bon sens veut qu'on y ajoute le emploi partiel.

La commission des finances du Sénat par l'intermédiaire de son président s'éleva hautement contre l'idée de la création d'un fonds commun. « Nous estimons, écrivait M. Milliès-Lacroix, que votre commission spéciale a fait sur ce point à la Chambre des députés une concession que rien ne justifie et qui risque d'entraîner de fortes charges pour le Trésor. Les frais supplémentaires ne doivent être alloués que si la dépense est réellement faite. On ne s'explique pas que des paiements soient faits pour des travaux inexécutés. Au surplus, l'attributaire de ces frais « aux régions sinistrées » ne se légitime par aucune raison. C'est un profit sans compensation qui ira aux régions déjà indemnisées.

« A un autre point de vue, la disposition, telle qu'elle est rédigée, sera inopérante. En effet, à quelle collectivité iront les sommes ainsi versées ? La région n'existe point dans notre organisation politique et administrative (1). »

(1) Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, adopté

La raison principale qui semble avoir déterminé la création du fonds commun c'est que l'Allemagne, pouvait-on craindre, aurait pu arguer de ce que les frais supplémentaires n'étaient pas versés au sinistré pour se refuser à payer la totalité de sa dette relative à la réparation des dommages commis par elle. Cette considération semble tout à fait dénuée de fondement, attendu que la créance sur l'Allemagne et la réparation promise par la loi du 17 avril constituent deux questions essentiellement distinctes.

Un troisième élément d'indemnité dans certains cas s'ajoute aux deux éléments déjà étudiés ; il s'agit des sommes correspondantes à la dépréciation de vétusté.

Le problème a préoccupé le législateur dès le début des travaux préparatoires. Il était en effet intéressant de savoir quel pourrait être le montant de cette vétusté, car, comme nous allons le voir les frais supplémentaires alloués se calculent sur le montant de la perte subie ; plus ce montant sera faible par suite de la dépréciation pour cause de vétusté, moins sera élevé le quantum des frais de remplacement. Quelques députés, en petit nombre il est vrai, réclamaient que la vétusté ne soit jamais déduite ; nous croyons

avec modification par le Sénat, modifié par la Chambre des députés, sur la réparation des dommages causés par le fait de la guerre par M. Milliès-Lacroix (année 1919, p. 8).

que c'est aller trop loin dans la voie du libéralisme et que cette disposition aurait donné lieu à des spéculations qu'il était bon de prévoir pour les enrayer. M. Marin, député de la Meurthe-et-Moselle, qui fut le grand défenseur des sinistrés, le père, peut-on dire de leur charte, à laquelle certains esprits reconnaissants voulaient donner le nom de loi Marin, proposait qu'en cas de remploi comme en cas de non remploi le maximum de vétusté soit toujours limité à 15 0/0. Cet amendement repoussé par la Chambre fut voté par le Sénat qui n'en prescrivait l'application qu'en cas de remploi. De toutes ces discussions est né un texte qui, dans la pratique, a donné lieu à de sérieuses difficultés. Le paragraphe 6 de l'article 5 de la loi du 17 avril prévoit en effet que sous condition de remploi « la dépréciation pour vétusté ne peut excéder 20 0/0 du coût de la construction à la veille de la mobilisation, en cas d'immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale ».

Le montant de la dépréciation pour vétusté donne au sinistré le droit de demander à l'Etat, après justification d'emploi des sommes déjà allouées comme perte subie et frais supplémentaires, une somme correspondant à la dépréciation de vétusté, somme qui en toute propriété lui est allouée jusqu'à concurrence de 10.000 francs et qui pour le surplus fait l'objet d'avances remboursables par lui à l'Etat dans

un délai de 25 ans à partir de l'année qui suivra le dernier versement, et productif d'un intérêt de 3 0/0 (1). « Pour le remboursement de ces avances l'Etat jouit d'un privilège qui est inscrit au rang des privilèges réglementés par l'article 2103 du Code civil » (art. 5, § 7, de la loi du 17 avril) (2).

Vu la brièveté du texte, il y avait lieu de se demander quelle était la portée exacte de l'article 5. La somme de 10.000 francs ainsi obtenue en toute propriété allait-elle être acquise par le sinistré une seule fois pour tous les immeubles possédés par lui et ayant fait l'objet d'une dépréciation pour vétusté, ou bien pour chacun de ses immeubles ? De même dans quelle mesure cette disposition devait-elle s'appliquer aux immeubles par destination ? Ces diverses questions, qui n'ont pas été sans préoccuper grandement les sinistrés en leur temps, ont été tranchées dans un

(1) Amendement Marin et Lefèvre du Prey, deuxième séance de la Chambre des députés du 24 décembre 1918.

(2) Pour bien saisir le mode de calcul de la vétusté il est bon de reprendre l'exemple fort simple choisi par M. Desplas dans son rapport (page 177) : « Pour une maison détruite de fond en comble, quelle était sa valeur réelle avant la mobilisation ? Pour construire cette maison à cette époque il aurait fallu suivant dire d'experts dépenser 20.000 francs, mais elle n'était pas neuve ; pour cause de vétusté, elle a perdu au dire d'experts moitié de sa valeur. La perte réelle est donc de 10.000 francs. Si après la guerre on veut reconstruire, il faudra faire une dépense supérieure à 20.000 francs au dire d'experts, l'augmentation du prix de construction sera d'un quart par exemple, il faudra donc 25.000 francs. »

sens très libéral par une circulaire du ministre des Régions libérées en date du 2 novembre 1949.

« Le ministre de la Reconstitution industrielle a
« été saisi, ainsi que moi-même, de demandes de reh-
« seignements au sujet de la portée de l'article 5
« de la loi du 17 avril 1949 sur la réparation des
« dommages de guerre qui, en cas de remploi, alloue
« en toute propriété au sinistré jusqu'à concurrence
« de 10.000 francs la somme correspondant à la dé-
« préciation résultant de la vétusté.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'il résulte
« des travaux préparatoires de la loi qu'en ce qui
« concerne les immeubles bâtis, l'attribution en
« toute propriété doit se faire pour chaque bâtiment
« ou groupe de bâtiments constituant un ensemble
« distinct.

« En ce qui concerne les outillages, accessoires et
« animaux appartenant à une exploitation commer-
« ciale, industrielle ou agricole, qui sont considérés
« comme immeubles par destination pour l'applica-
« tion de la loi (art. 2, 3), j'estime qu'il y a lieu de
« considérer, comme formant à ce point de vue une
« unité distincte, l'ensemble de l'outillage, des acces-
« soires et des animaux appartenant à une exploita-
« tion agricole, commerciale ou industrielle, groupés
« dans un bâtiment ou dans un groupe de bâtiments,
« susceptible d'être considérés comme formant un
« ensemble à part.

« Je vous prie, Monsieur le préfet, de porter ces indications à la connaissance de MM. les présidents de commissions cantonales, en leur faisant observer d'ailleurs qu'il appartient à ces commissions, ainsi qu'aux juridictions instituées ou prévues par la loi, de fixer définitivement la jurisprudence à cet égard » (1).

Il était de toute évidence que les frais supplémentaires calculés sur la perte subie, c'est-à-dire déduction faite du montant de la vétusté, eussent été insuffisants pour permettre à la victime du dommage de reconstruire son immeuble et que mathématiquement une différence se serait produite que rien n'aurait comblée. Il fallait donc édicter cette disposition excellente des avances pour cause de vétusté à un taux très bas.

B. — *Le non emploi et le non réinvestissement.*

La loi du 17 avril consacre un compromis entre deux thèses, celle soutenue d'abord à la Chambre des députés : le emploi obligatoire, et celle que préconisait le Sénat dès la discussion du projet de loi devant cette autre assemblée : le emploi facultatif, c'est-à-dire laisser au sinistré la liberté entière de

(1) A signaler un projet du gouvernement, n° 1203, déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 2 juillet 1920, tendant à n'allouer qu'une seule fois la somme de 10.000 francs, quel que soit le nombre des immeubles appartenant à un même sinistré. Ce projet n'est pas venu en discussion.

reconstruire ou de ne pas reconstruire sans aucune intervention d'un tribunal quelconque. Cette discussion pouvait menacer de s'éterniser, car le premier rapport de M. Eymond de 1918 préconisait encore l'obligation du emploi, et c'est sur l'intervention du gouvernement que M. Eymond dans un rapport supplémentaire, abandonnant la théorie qu'il avait soutenue la veille, adoptait dans ses grandes lignes les dispositions votées par le Sénat. Sans doute existait-il encore une différence de traitement dans le paiement de l'indemnité suivant que l'individu renonçait volontairement à effectuer le emploi, ou que par une décision du tribunal des dommages de guerre, il en était dispensé. La Chambre des députés accepta cette distinction, mais M Reynald demanda au Sénat de la rejeter et un vote affirmatif vint confirmer la thèse du rapporteur. Nous pensons qu'étant donné l'esprit dans lequel le emploi facultatif était adopté en novembre 1918, il était impossible d'admettre la distinction proposée par M. Eymond. Le tribunal des dommages de guerre dont on établissait l'intervention dans ce cas, était encore en butte aux objections qui avaient été formulées contre son intervention dans le système des dispenses organisées par le emploi obligatoire.

La loi est très nette, peut remployer qui veut, peut s'abstenir celui qui juge à propos d'agir ainsi. Tou-

tefois une restriction a été apportée par l'article 6 de la loi du 17 avril. « La reconstitution d'un immeuble bâti ou la reprise d'une exploitation pourra être interdite par le tribunal des dommages de guerre, si elle est reconnue irréalisable ou contraire à l'intérêt économique ou à la santé publique. »

Nous considérons qu'il y a lieu, tout au moins pour les deux premiers cas envisagés, de faire toutes réserves sur les dispositions contenues dans cet article. Nous ne voyons pas en effet quelle compétence le tribunal des dommages de guerre pourra avoir pour reconnaître si une entreprise est irréalisable ou contraire à l'intérêt économique ; nous pensons que ce sont là deux points de vue qui n'appartiennent qu'au jugement de l'intéressé lui-même. Dans ces sortes de questions les opinions les plus opposées se heurtent parmi les compétences et nous ne voyons pas qui sera capable de répondre aux arguments formulés par l'individu qui seul connaît les moyens intellectuels et matériels dont il dispose. Par contre, nous admettons fort bien que lorsqu'il s'agit de la santé publique, le tribunal ait à se prononcer.

Après avoir examiné dans le chapitre précédent comment était organisé le remploi, nous allons étudier maintenant quelles sont les conditions qui régissent le non remploi.

Le sinistré qui a obtenu un jugement de la com-

mission cantonale ou du tribunal des dommages de guerre au sujet du montant des dommages qu'il réclame à l'Etat, a'encore un délai de deux ans pour souscrire à la condition de emploi, mais nous supposons qu'il ne profite pas de cette latitude à lui offerte et que son intention bien déterminée est de ne pas remployer.

La différence de traitement appliquée au remployant et au non remployant réside uniquement dans les différentes modalités de paiement appliquées dans un cas ou dans l'autre. Nous pouvons pour bien faire comprendre la chose nous inspirer de la distinction qu'établit M. Gauvin :

« L'indemnité proprement dite : c'est la perte subie (non emploi) ; la perte subie à laquelle s'ajoutent les frais supplémentaires (emploi) sont une sorte de « remboursement ».

L'article 8 de la loi du 17 avril stipule : « Si le emploi n'est pas effectué, le paiement de la perte subie est réalisé par la remise aux sinistrés d'un titre représentant le montant de ce qui lui est dû (1) et productif d'intérêt à 5 0/0 l'an.

« Ces titres sont inaliénables pendant cinq ans à dater de la remise aux attributaires ; ils pourront toutefois pendant ce délai faire l'objet de cessions sur

(1) Se reporter à ce sujet à la longue discussion de la Chambre des députés le 18 janvier 1919, 2^e séance (*Officiel*, p. 73).

autorisation motivée du tribunal civil donnée en Chambre du conseil, le ministère public entendu. Il pourra être appelé de la décision de première instance devant la Cour qui statuera en Chambre du conseil et comme en matière sommaire. Sera nulle toute aliénation effectuée en violation des dispositions qui précèdent ; la nullité sera prononcée à la requête du ministre des Finances.

« Après expiration du délai de cinq ans, le remboursement est effectué, par le paiement en espèces de dix termes annuels égaux, le premier étant exigible à l'expiration de la sixième année et les termes suivants de douze mois en douze mois (1). »

Le sinistré se trouvera donc en possession d'un titre I, grevé d'une inaliénabilité qui dure pendant cinq ans. Sur le quantum de l'intérêt se poursuit une longue discussion que l'on retrouve à son début dans le paiement des sinistrés dispensés du emploi par une décision du tribunal organisé par le système du emploi obligatoire ; le montant de l'intérêt était alors fixé à 30/0 et dans les tâtonnements qui marquent l'évolution des esprits vers le emploi facultatif, cette question de l'intérêt à servir au non employant est présentée tour à tour comme une argumen-

(1) M. Marin demandait que tous les sinistrés remployant ou non reçoivent un premier acompte de 25 0/0 sur le montant de la perte subie (Débats, Chambre, *Officiel*, 23 janvier 1919, p. 145).

tation ou une transaction entre les partisans de l'un ou de l'autre des systèmes. Les défenseurs du remploi obligatoire voyaient dans la modicité de l'intérêt un stimulant puissant au remploi et le considéraient comme une sorte de pénalité à l'encontre du non-remployant et si le chiffre de 5 0/0 fut admis, c'est que ce taux paraissait un taux défavorable, alors que le loyer de l'argent était très élevé sur le marché.

A cette question du taux de l'intérêt servi, s'en lie une autre intimement : l'inaliénabilité du titre pendant 5 ans. On a donné comme première raison de cette servitude une autre sorte de défaveur qui frapperait celui qui se refuse à participer à la reconstitution économique. Nous croyons qu'il existait surtout deux autres motifs qui militaient plus sérieusement en faveur de ces dispositions. Tout d'abord, il eût été dangereux qu'il s'établît au lendemain des hostilités, alors que l'Etat devait faire appel à tous les crédits disponibles et qu'il était d'un intérêt capital que ses propres titres de créance ne se dépré-
ciassent pas par une abondance trop grande, une sorte de marché officieux de tous ces titres. Le deuxième motif que nous allons donner nous apparaît comme complémentaire du premier déjà exposé. Il ne fallait pas que les sinistrés pressés d'argent et qui se seraient facilement laissés tenter par des appâts flatteurs, fussent livrés sans défense et parfois

inconsciemment aux spéculateurs qui ne manquent jamais de naître, lorsqu'il leur semble qu'un terrain propice s'offre à leur agiotage.

Et, sagement, la loi qui toutefois cherche à apporter quelque souplesse à ce qu'aurait de trop rigide cette charge de l'inaliénabilité pour le sinistré, permet la cession du titre en l'entourant de garanties. Ces titres en effet pendant le délai de cinq ans pourront « faire l'objet de cessions sur autorisation du tribunal ».

Enfin passé ce délai de cinq ans, le titre sera payé en dix termes annuels.

Cette modalité de payement n'est nullement contraire au principe du droit à indemnité, l'Etat reste en effet entièrement libre d'édicter les conditions qui lui semblent les plus favorables à l'aisance de sa trésorerie. Les charges qu'il assume étant considérables, il eût manqué au premier de ses devoirs s'il s'était engagé sans s'être assuré de pouvoir satisfaire aux obligations qu'il avait contractées. « L'Etat, a écrit M. Desplas dans son rapport, ne doit promettre que ce qu'il peut tenir. »

Il est également nécessaire de considérer que si l'Etat avait dû payer immédiatement toutes les indemnités en numéraire, il eût été contraint d'émettre une quantité formidable de billets, ce qui eût occasionné une dépréciation du signe monétaire et une

hausse des prix, dangereuses tant pour les finances privées que pour les finances publiques. Ces conséquences qu'il apercevait, le législateur les a acceptées en ce qui concerne ceux qui effectuent le remploi en leur remboursant, dès justifications, les dépenses par eux faites ; mais là, intervenait une raison de reconstitution économique qui n'existe plus dans le cas de non remploi (1).

C. — *Le réinvestissement.*

Si le remploi obligatoire avait été adopté, deux attitudes seulement étaient possibles pour le sinistré : remployer ou ne pas remployer aux cas de dispense et d'interdiction.

Avec le remploi facultatif, tel que le consacre l'article 45 de la loi du 17 avril, une troisième attitude lui est permise. S'il déclare vouloir « destiner son indemnité à un usage immobilier, agricole, industriel, commercial, ou à l'exercice d'une profes-

(1) M. André Lefèvre demandait, en se basant sur un décret de 1916 tendant à limiter la circulation fiduciaire, qu'au cas de remploi le paiement du quart de l'indemnité versé sans justification soit effectué non en espèces, mais au moyen d'un chèque toutes les fois qu'il s'agissait d'une somme supérieure à 3.000 francs (Débat de la Chambre, 23 janvier 1919, p. 149). Se reporter à titre documentaire à la discussion touchant à l'émission au pair de ses titres soulevée par M. Forgeot aux séances du 18 janvier 1919 de la Chambre des députés.

sion sur un point quelconque du territoire », il opère un réinvestissement (1).

On voit par là que le législateur a entendu faire à la fois une œuvre d'indemnisation et de reconstitution économique. En effet, il s'est rendu compte qu'il y aurait des cas où ses encouragements au emploi resteraient sans effet et il fit en sorte que l'indemnité délibérément détournée par son bénéficiaire des régions dévastées, puisse encore contribuer à l'activité générale du pays. Le réinvestissement est d'après les textes possible « sur un point quelconque du territoire ».

Au lieu d'être contraint de remployer, quand il opte pour cette possibilité, dans les régions dévastées et là même dans un rayon de cinquante kilomètres autour du lieu du dommage, le sinistré peut réinvestir là où il l'entend, dans toute la France. Le territoire comprend-il le domaine colonial ? si oui, le réinvestissement est possible dans l'une quelconque de nos colonies et pays de protectorat. A notre sens, il faut interpréter le terme territoire de la façon la plus large. Le législateur n'a-t-il pas dit à maintes reprises qu'en cas d'ambiguïté ou d'obscurité de loi, celle-ci devait être comprise de la façon la plus libé-

(1) L'article 8 *in fine* fait mention du réinvestissement, mais renvoie pour cette question à l'article 45.

rale. Nous devons cependant faire remarquer qu'à l'article 2 il n'est question pour l'ouverture du droit à réparation que de la France et de l'Algérie ; ainsi semblent exclues les colonies autres que celles mentionnées. Par contre, à l'article 68 il est dit que : « la présente loi est applicable aux colonies et pays de protectorat ». N'y a-t-il pas là contradiction entre les deux textes ? Comme nous l'avons mentionné, c'est l'interprétation la plus large qui doit prévaloir.

Il nous faut étudier maintenant comment quant au paiement va être traité le réinvestissement.

Tout d'abord, et le réinvestissement se différencie par là nettement du emploi, celui qui réinvestit est celui qui n'a à sa disposition que le montant de la perte subie. N'entre jamais en ligne de compte le montant des frais supplémentaires qui est l'apanage du emploi.

Le réinvestissement quoique très encouragé ne jouit pas de toutes les facilités de crédit accordées au emploi. Le sinistré qui réinvestit n'a pas droit, comme celui qui emploie, au premier acompte de 25 0/0 alloué sans justifications ; il est donc contraint de faire lui-même la première avance avec ses propres deniers. Une fois la machine mise en marche, il justifie de l'emploi de ses premiers fonds et en obtient le remboursement. Nouvelle avance de sa part suivie d'une récupération équivalente jusqu'à l'épuisement.

sement complet du montant de la perte subie (1). En un mot, pas de fonds de roulement au réinvestisseur. Si le sinistré, ayant perdu l'ensemble de ses biens, n'a pas les sommes nécessaires, il se verra contraint s'il désire procéder au réinvestissement de recourir au crédit. M. Reynald s'étant rendu compte des graves difficultés que rencontrerait le sinistré dans ce cas, proposait d'assimiler quant au versement du fond de roulement le réinvestissement au remploi. Dans son rapport il jugeait qu'il était « nécessaire de fournir à l'attributaire une première avance qui ne peut être inférieure à 10 0/0 ni supérieure à 50.000 fr. sauf justification de besoins supérieurs ». Il n'est pas dit si ce premier acompte sera sujet à justifications ; si M. Reynald ne s'est pas expliqué, il faut interpréter son silence à ce sujet dans le sens de l'affirmative, car il trouve qu'il existe « une analogie toute naturelle » entre le remploi et réinvestissement. Cette disposition, qui figure dans le premier rapport de M. Reynald n'a pas été admise par les Chambres. La principale raison semble bien être que l'allocation d'un premier acompte pour le réinvestissement aurait été une charge considérable pour le

(1) Les acomptes successifs sont versés dans le délai de deux mois de la justification (Réponse du ministre à une question posée par un député, *Officiel*, 13 juin, p. 226).

Trésor ; déjà le ministre des Finances avait fait les plus grandes difficultés pour admettre le premier acompte de 25 0/0 en matière de emploi. Le législateur a sans doute pensé, avec raison à notre sens, que s'il y avait un sacrifice à consentir il fallait le faire complet pour le emploi, mais pour lui seul.

Donc celui qui ne remploie pas se trouve disposer d'une indemnité valeur perte subie ; la loi lui donne alors le choix entre deux options : 1° S'il ne donne aucune affectation à son indemnité, il sera payé du montant de la perte subie immobilière qu'il a éprouvée dans un délai de 15 ans comme nous l'avons exposé plus haut ; 2° Si le sinistré réinvestit dans les termes de l'article 45, il sera payé de la perte subie en espèces au fur et à mesure des justifications qu'il présentera. Ces justifications seront données dans les mêmes modes que celles requises pour le emploi, c'est-à-dire factures, quittances, cadastres... (cf. sur ce point, la circulaire ministérielle du 12 février 1920).

Nous apercevons donc deux avantages de première importance dont bénéficie le réinvestisseur vis-à-vis du non-remployant. Au lieu de posséder un titre inaliénable pendant 5 ans et dont il ne touchera que des annuités, il va recevoir des espèces ; d'autre part le délai de paiement va se présenter comme relativement assez court et il ne dépendra que de lui, puisqu'il sera seul maître, d'effectuer plus ou moins rapidement sa reconstitution.

La procédure du réinvestissement est indiquée sommairement dans l'article 45 de la loi et est réglée dans ses détails d'application par la circulaire ministérielle du 12 février 1920.

Le sinistré a un délai de deux ans pour opter pour le réinvestissement ; ce délai est parallèle à celui établi pour le emploi (art. 9). Il court comme lui du jour de la fixation définitive de l'indemnité. Le sinistré devra faire la déclaration de son intention de réinvestir à la commission cantonale ou au tribunal des dommages de guerre ; quant aux justifications, elles devront être présentées à la préfecture. S'il y a désaccord sur ce point, entre les sinistrés et l'administration, la Commission supérieure des dommages de guerre sera sur leur demande compétente pour trancher leur différent (loi du 31 mai 1921).

TITRE II. — Le payement en capital de l'indemnité mobilière.

Nous venons d'étudier le payement des dommages immobiliers. Si dans cette question il fût toujours admis qu'une indemnité sera versée, que cette indemnité soit ou non soumise à une condition telle que le emploi, le payement d'une indemnité pour dommages mobiliers donna au contraire lieu à de nombreuses et longues discussions dont les revirements sont marqués dans les différents textes adoptés à la Chambre puis au Sénat.

Frappé tout d'abord par cette idée que le relèvement des pertes causées aux biens meubles n'avait pas au point de vue économique la même importance que la résurrection immobilière des régions dévastées, le législateur, imbu peut-être de cet adage *res mobilis res vilis*, n'accorda que parcimonieusement et peu à peu une indemnité intégrale pour la réparation des dommages mobiliers. Une catégorie de biens fut surtout l'objet de nombreuses controverses, nous voulons parler des meubles meublants dont la réparation n'était assurée que pour une faible part dans les premiers textes votés par la Chambre et le Sénat. Dans l'exposé des dispositions concernant les biens meubles, nous retrouverons du reste les vestiges d'une ancienne rédaction et du premier esprit qui avait influencé le législateur en cette matière.

A. — *La non reconstitution, le non réinvestissement.*

En matière mobilière tout comme en matière immobilière, le sinistré peut prendre une des trois attitudes déjà étudiées. Il pourra soit reconstituer (1) soit réinvestir, soit ne pas reconstituer soit ne pas réinvestir. Toutefois, comme le fait remarquer dans son rapport M. Reynald, le même régime ne peut pas s'appliquer identiquement aux meubles et aux im-

(1) La signification du terme reconstituer sera donnée plus loin au chapitre de la reconstitution.

meubles, « les dommages mobiliers et les dommages immobiliers, écrit-il, sont différents de nature et doivent être traités différemment » (1). C'est pourquoi, tandis qu'en matière mobilière le législateur accorde toujours les frais supplémentaires lorsque le sinistré opte pour le remploi et que celui-ci n'est pas interdit, en matière mobilière au contraire il est des cas où le sinistré n'a pas droit aux frais de remplacement quelque attitude qu'il prenne (Meubles somptuaires).

L'article 13 de la loi du 17 avril, qui est le siège de la matière pour l'indemnité mobilière, prévoit tout d'abord le cas où le sinistré n'a pas droit aux frais de remplacement, puis il envisage celui où pouvant reconstituer il n'y souscrit pas ; mais dans ces deux cas la situation faite par la loi au sinistré est la même.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 13 pose le principe de l'évaluation de la perte subie en matière mobilière. D'après ce paragraphe, il est établi que l'indemnité mobilière comme en matière immobilière se compose d'un élément : celui de la perte subie évaluée « au 30 juin 1914 pour tous les meubles autres que les produits agricoles, et pour ces derniers à la date de la maturité de la récolte ».

Cette date de la maturité de la récolte a sans doute été choisie parce que les récoltes mûrissent à des

(1) Rapport de M. Reynald, p. 18.

époques différentes (après le 30 juin, récoltes du chanvre, du lin, des pommes de terre, des betteraves, du raisin...) et ce qui est ensemencé est alors considéré comme récolté.

« Toutefois, pour les meubles achetés ou produits postérieurement au 30 juin 1914, l'évaluation de la perte subie est faite d'après le prix d'achat ou le coût de construction si ceux-ci peuvent être établis. » Si toute base d'évaluation fait défaut, l'évaluation se fera d'une façon approximative ; la commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre statueront en fait.

Le législateur avait affecté d'une restriction d'évaluation certains meubles que l'on peut appeler les meubles somptuaires ou meubles de luxe en ne leur allouant en aucun cas une estimation supérieure à la valeur attribuée soit par les ventes, soit par des inventaires, déclaration de succession ou tous autres actes dans lesquels il en aurait été fait une évaluation, pourvu que ces actes ne remontent pas à plus de dix ans. A défaut d'un de ces actes, l'évaluation aura lieu conformément au paragraphe 1^{er}. Ce paragraphe a été supprimé par la loi du 25 août 1920 (1).

(1) Se reporter pour la constatation et l'évaluation de la perte subie en dommages mobiliers à la circulaire du ministre des Régions libérées du 24 juillet 1919.

La fixation de la perte subie en matière mobilière présenterait la même facilité d'interprétation que celle de la perte subie en matière immobilière, si la question de la vétusté ne présentait ici un sujet à controverse. Ce qui a en effet grandement contribué à compliquer la question, c'est l'absence de titre correspondant à la somme déduite pour vétusté ainsi que cela existe en matière immobilière.

Il est toutefois d'un intérêt capital pour le sinistré comme pour l'Etat de déterminer d'après la loi à quoi s'élève le montant de la perte subie, car ce montant est l'élément déterminant tant de l'indemnité en cas de non emploi que de celle-ci en cas de emploi, et connaître ce montant, c'est connaître les droits du sinistré, les obligations de l'Etat, enfin connaître le paiement.

Les meubles subissent-ils une dépréciation pour cause de vétusté ? Tel est le problème qui s'est posé et qui a donné lieu à des diversités d'interprétation. Nous n'entrerons pas dans la discussion fort longue mais pourtant très intéressante tendant à déterminer l'existence ou la non existence de la vétusté en matière mobilière. Nous nous bornerons à renvoyer aux solutions admises par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 18 mars 1921, rendu après un jugement du Tribunal de Nancy du 31 mars 1920, solutions auxquelles nous nous rallions pleinement.

Il est intéressant de noter en passant une sorte d'injustice que le législateur n'a certainement pas aperçue, mais qui existe du moins du moment que se trouve admise l'existence de la vétusté. En effet si les meubles sont évalués, et nous savons comment il faut entendre ce terme, à la date du 30 juin 1914, ceux achetés postérieurement à cette date sont évalués d'après leur prix d'achat au cours de production. On peut dès lors soutenir que les meubles rentrant dans cette catégorie doivent recevoir une indemnité égale au prix porté sur la facture d'achat. Ici donc le législateur n'est pas silencieux, il est au contraire tout à fait catégorique : aucune dépréciation pour vétusté ne peut être appliquée, mais cependant cette disposition est injuste.

Cette vétusté admise, il importe maintenant de rechercher la façon dont elle sera calculée. Nous ne pouvons mieux faire que de nous reporter à l'arrêt du Conseil d'Etat dont il vient d'être fait mention.

Dans l'affaire en question, il s'agissait d'un recours porté devant le Conseil d'Etat par un sinistré après jugement rendu par le tribunal de Nancy à son désavantage, à l'encontre d'une décision d'une commission cantonale, qui refusait pour le calcul des frais de remplacement de considérer comme neufs des objets mobiliers qui ne l'étaient plus au moment de leur disparition. Touchant le calcul de la vétusté, le

commissaire du gouvernement M. Corneille s'exprime comme suit : « Remplacer c'est substituer un objet identique à l'objet détruit. Si nous exprimons algébriquement l'idée de remplacement, il est constant qu'il faut placer le signe = entre A, l'objet ancien, et B, l'objet nouveau.

« Il faut donc que la valeur de B, l'objet nouveau, l'objet dont le législateur par la loi des dommages cherche à couvrir le coût d'acquisition aux prix nouveaux, aux prix actuels, soit considérée, pour la formation de la valeur, de l'estimation dont parle la loi et dont est chargée la commission, puis dont est ensuite chargé le juge, comme identique à la valeur de A.

« Donc grammaticalement la valeur de remplacement, c'est le chiffre de la perte subie, c'est-à-dire de l'objet multiplié par le coefficient de cherté résultant des circonstances économiques. »

L'élément perte subie étant ainsi nettement déterminé, son paiement s'effectue par la remise d'un titre, le titre K, non productif d'intérêt et représentant ce montant.

D'après l'article 45, dernier alinéa, « il est fait en dix termes annuels égaux, le premier étant payable 3 mois après la remise du titre de créance et les termes suivants de 12 mois en 12 mois ».

Le législateur a reproduit les dispositions de l'ar-

ticle 6 du projet de loi voté par la Chambre des députés en février 1919, article qui établissait les mêmes conditions de paiement de la perte subie alors que le sinistré bénéficiait d'une dispense de remploi. Il est bien certain que la loi crée une espèce de régime de faveur pour le paiement des dommages mobiliers, alors qu'elle ne fait payer qu'en 15 ans les dommages immobiliers. La raison de cette disposition est assez difficile à donner, le rapporteur ne s'y est pas arrêté et il semble plutôt que cet article ait été le résultat de transactions intervenues entre la Chambre et le Sénat lors des dernières discussions (1).

Si telle est d'une façon générale la modalité de paiement de la perte subie en matière mobilière, il existe pour certaines catégories de dommages mobiliers, notamment ceux prévus à l'article 43 *in fine*, un régime préférentiel, il s'agit : « des prélèvements en espèces, amendes et contributions de guerre imposées par les autorités ou les troupes ennemies ».

Pour que ce régime de faveur trouve son application, le législateur a exigé que ces dommages aient consisté de la part du sinistré dans le déboursement d'une somme d'argent.

(1) Nous verrons plus loin les nouvelles dispositions dont peut se servir le sinistré en cette matière.

C'est ainsi qu'il mentionne les prélèvements en espèces, écartant de la sorte les prélèvements en nature (1).

M. Desplas dans son rapport a bien précisé les cas qu'il entendait viser par les réquisitions, contributions de guerre, impôts et amendes (2). « Nous n'hésitons pas à comprendre parmi les dommages causés par l'autorité ou les troupes ennemies, les impôts, réquisitions, contributions de guerre, amendes dont auront été frappés les particuliers et les collectivités.

« A propos des réquisitions ou contributions, nous n'établissons pas de différence entre celles qui ont pour but de subvenir aux frais d'entretien de l'armée d'occupation et qui par suite restent conformes au droit international, et celles qui sont nettement illégales. Les unes et les autres sont des charges de la guerre que certains Français ont subies pour le compte de la collectivité nationale et il est juste qu'ils en soient indemnisés (1). »

La solution est la même pour les amendes, qu'il y ait faute ou non imputable à ceux qui en ont été frappés. La seule condition mise à la réparation de cette catégorie de dommages, c'est que le dommage se rattache à la guerre.

(1) Rapport de M. Desplas, p. 144. Pour l'évaluation des contributions de guerre, amendes, prélèvements en espèces, cf. circulaire du 24 juillet 1919.

(2) Rapport Desplas, p. 146.

Les dommages que nous venons d'envisager peuvent donc avoir été commis au détriment soit d'un particulier, soit d'une commune, et ils se présentent alors sous deux formes différentes que distingue nettement la circulaire du ministre des Régions libérées du 12 mai 1920.

Dans le premier cas l'individu a été frappé directement par l'ennemi (refus de délivrer son cuivre, ses armes...).

Il n'a alors qu'à comprendre dans la liste des dommages à soumettre aux commissions d'évaluation le montant des sommes pour lesquelles il a été imposé. Pour le paiement de ces indemnités il jouit d'un privilège. Il est en effet payé en espèces immédiatement contre la remise du titre spécialement établi pour cette catégorie de dommages (titre H). Le capital de cette indemnité porte un intérêt de 5 0/0 l'an, à dater du jour où s'est produit le dommage de prélèvement en espèces, amendes, contributions de guerre (art. 43, § 2).

La circulaire envisage en deuxième lieu le cas où la commune, imposée en tant qu'unité administrative, s'est vue contrainte pour faire face à ces obligations de faire appel aux particuliers (ou aux banques). Pour obtenir le remboursement des prêts ainsi consentis, les particuliers avaient avant le 31 août 1919 le choix entre deux procédés :

Tout d'abord, en vertu de la loi du 11 février 1919 et des circulaires du ministre des Finances des 28 février et 1^{er} juin 1919, ils avaient la possibilité de réclamer à l'Etat le remboursement immédiat de leur créance sur la commune, l'Etat s'acquittant pour le compte de celle-ci (1). Mais dans ce cas, seule l'indemnité en capital était allouée sans intérêts. Cette disposition ne devait avoir qu'une application temporaire. Prorogée jusqu'au 14 juillet 1919, elle fut maintenue jusqu'au 31 août 1919, qui marque la date de son expiration.

Lorsque la dette en capital de la commune avait été ainsi acquittée par l'Etat, on pouvait se demander si la commune était en droit de réclamer à ce dernier le montant des intérêts relatifs à ces contributions ou amendes, intérêts qu'elle avait déjà payés ou qu'elle devait verser dans l'avenir à ses prêteurs.

Cette question a été tranchée par une circulaire du ministre des Régions libérées du 9 octobre 1921 dans le sens suivant :

(1) Pour éviter une répétition dans le paiement, les circulaires des 28 février et 1^{er} juin 1919 prescrivent que toute demande de remboursement émanant de particuliers ayant consenti des avances aux communes pour acquittement à l'ennemi de contribution ou amende doit être communiquée au receveur municipal de la commune ou au comptable de fait en ayant rempli fonctions pendant l'occupation (circulaires du ministre des Régions libérées du 30 août 1920 et circulaire du ministre des Finances du 22 juin 1920).

« Si comme dans le cas envisagé, le capital a déjà
« été intégralement remboursé par l'Etat aux parti-
« culiers qui avaient prêté aux communes les sommes
« nécessaires pour leur permettre de payer leurs
« contributions de guerre, les intérêts ont cessé de
« courir du jour où le remboursement a été effectué
« sans intérêts aux caisses publiques, l'Etat se trou-
« vant subrogé vis-à-vis de la commune, du fait de
« ce paiement anticipé, aux droits de ses créanciers.

« En conséquence, la commune ne percevra, en
« espèces, sur son titre spécial, que le montant des
« intérêts à 5 0/0 depuis le jour du versement des
« contributions de guerre à l'ennemi jusqu'au mo-
« ment du remboursement effectué par l'Etat aux
« prêteurs, le capital de cette indemnité devant être
« reversé au Trésor au crédit du compte : rembour-
« sement des bons de monnaie. Mais il importe, pour
« que la collectivité puisse se prévaloir du bénéfice
« de la loi du 17 avril 1919 en vue d'obtenir le paye-
« ment de ces intérêts, qu'elle ait présenté avant le
« 1^{er} août dernier une demande d'indemnité portant
« sur la totalité des contributions de guerre que l'en-
« nemi lui a imposées, sans se préoccuper de recher-
« cher si les créanciers sont déjà désintéressés ou
« non en principal.

« La commission cantonale du lieu du dommage est,
« en effet, seule qualifiée par la loi pour reconnaître

« si les dommages invoqués sont bien des dommages
« de guerre pour en fixer le montant et c'est unique-
« ment sur le vu de sa décision régulière que le titre
« spécial prévu à l'article 43 doit être émis.

« Puisque, en la circonstance, les intérêts seuls
« sont dus par l'Etat à la commune, cette dernière
« devra se libérer définitivement vis-à-vis de ses prê-
« teurs, s'il y a lieu, dès qu'elle aura perçu la valeur
« de son titre constitué par le montant de ces inté-
« rêts.

« Si ces derniers sont déjà désintéressés, la com-
« mune pourra utiliser les sommes ainsi perçues au
« remboursement des annuités dues au Crédit fon-
« cier, au cas où, par ailleurs, elle aurait obtenu des
« avantages au titre de la loi du 4 octobre 1919.

« Mais si l'autorité municipale a contracté des
« emprunts à un taux supérieur à 5 0/0, le règlement
« des intérêts pour la portion excédant ce taux ne
« peut être assuré en vertu de la loi du 17 avril
« 1919.

« M. le ministre des Finances estime également
« que si, par une interprétation libérale de la loi du
« 11 février 1919, il a été possible d'assimiler aux
« bons de monnaie les prêts faits aux communes
« pour le paiement de leurs contributions de guerre,
« les récépissés constatant le dépôt des prêts dans les
« caisses des communes n'ont pas été acceptés pour

« une valeur supérieure à celle des bons de monnaie
« qu'ils représentaient, et il n'a pas été admis qu'on
« puisse y incorporer le paiement d'intérêts qui sont
« une dette de la commune résultant d'une conven-
« tion intervenue entre elle et ses créanciers..

« Aucune disposition légale n'autorisant l'imputa-
« tion de ces intérêts au compte spécial du Trésor
« ouvert par la loi du 11 février 1919 pour le rem-
« boursement des bons de monnaie, c'est aux muni-
« cipalités qu'il appartient donc de faire face au
« service des intérêts excédant 5 0/0 en portant dans
« leur budget les sommes correspondant à cette
« charge financière.

« Si, au contraire, les emprunts ont servi, non à
« payer des contributions de guerre ou des amendes
« à l'ennemi, mais à régler des dépenses municipales,
« M. le ministre des Finances estime que la charge
« des intérêts imposés aux communes résulte des
« clauses d'un contrat librement conclu entre ces
« collectivités et les prêteurs et non pas de faits de
« guerre. Il s'agit donc d'un dommage indirect pour
« lequel aucune réparation ne peut être demandée
« en vertu de la loi du 17 avril 1919.

« En conséquence, je vous prie de vouloir bien
« m'accuser réception de la présente circulaire et
« donner aux agents administratifs représentant
« l'Etat près les juridictions de dommages de guerre

« des instructions pour la stricte application de ces dispositions. »

Depuis le 3 août 1919 il n'existe plus qu'une seule procédure à la disposition des particuliers désireux de rentrer dans les avances par eux consenties à la commune à raison de contributions ou amendes imposées par l'ennemi.

Il leur faut attendre que la commune ait, par l'intermédiaire de son représentant légal agissant au nom de celle-ci, exercé le recours qu'elle possède à l'encontre de l'Etat qui reste débiteur, comme il ressort nettement des déclarations de M. Desplas à la Chambre (1).

La commune, comme le particulier directement imposé, reçoit un titre spécial portant intérêt à 5 0/0 à partir du jour du dommage, dont le montant lui est versé dans les conditions prévues à l'article 48 *in fine* de la loi du 17 avril 1919.

(1) « Le paragraphe 1^{er} de l'article 2 comprend au nombre des dommages dont l'Etat doit la réparation, les impôts, contributions de guerre, amendes, réquisitions, prélèvements en nature dont auront été frappés les particuliers et les collectivités. Par application de cette disposition, le débiteur définitif, ce n'est plus la ville, c'est l'Etat, c'est au nom de l'Etat que les fournitures ont été faites. Dès lors, l'Etat est débiteur principal, c'est à l'Etat qu'il fallait s'adresser.

« Si les villes ont été condamnées, elles auront elles-mêmes un recours contre l'Etat ; dès que la loi sera votée elles pourront exercer ce recours et se faire rembourser non seulement les frais de la condamnation, mais les dépenses occasionnées par l'action en justice. »

Cette indemnité va servir à la commune à rembourser ses prêteurs (capital et intérêts). Mais il peut se produire que le représentant de la commune restant inactif, néglige de faire valoir le droit de celle-ci à l'égard de l'Etat.

Dans cette hypothèse, la circulaire du 12 mai 1920 prévoit qu'aux termes de l'article 24, § 5 de la loi du 17 avril 1919, tout contribuable de la commune peut agir à la place du maire qui n'aurait pas présenté, dans un délai de trois mois, à dater de l'époque d'ouverture des opérations de la commission cantonale, la demande en indemnité de la commune. Mais c'est en qualité de contribuable et non en celle de prêteur que peut agir le ressortissant de la commune. Celle-ci reste incontestablement attributaire de l'indemnité versée.

En ce qui concerne cette question des contributions de guerre imposées par l'ennemi, l'article 63 de la loi du 17 avril comprend une disposition concernant les emprunts que les communes ont dû contracter dans les invasions antérieures pour rembourser les particuliers qui leur avaient prêté les fonds nécessaires pour faire face à l'imposition dont elles avaient été frappées.

En effet, nous avons dit plus haut que dans la réparation des dommages de guerre antérieurement à 1914, la notion de secours avait prévalu et le droit à

indemnité n'avait jamais été appliqué. S'il est vrai qu'en 1871 les impôts et contributions dont les Allemands ont frappé les particuliers ont été réparés intégralement, l'Etat était resté étranger aux impôts et contributions mis à la charge des communes par l'envahisseur, conséquence du reste absolument logique avec le principe alors reconnu, mais la loi du 17 avril repose sur la solidarité nationale qui implique le lien intime unissant tant les personnes privées que les personnes morales. On ne pouvait dès lors laisser subsister une disposition qui ne cadrerait plus avec le principe nouveau : « Les sommes restant dues par les communes, en France, sur les emprunts contractés par elles pour des faits de guerre antérieurs, sont prises en charge par l'Etat, à dater de la promulgation de la présente loi (art. 63). » Il résulte que les sommes déjà remboursées restent entièrement à la charge des communes et que sur ce point l'Etat n'intervient pas ; il ne devient débiteur que de ce qu'il leur reste encore à payer (1).

Une autre question intéressant une catégorie de dommages tout à fait particulière et donnant lieu à un mode de payement spécial est celle de l'indemnisation pour perte de valeur mobilière.

(1) Rapport Desplas, p. 264. Evaluation des sommes restant dues encore par les communes.

M. Hébrard de Villeneuve, vice-président du Conseil d'Etat, dans un rapport qu'il présentait en 1915 au nom de la Commission suprême, ne reconnaissait aucun droit à réparation à ce sujet, car il considérait ce dommage comme incertain et éventuel. La commission des régions dévastées dans le premier projet qu'elle soumettait à la Chambre, admettait au contraire dans son article II une réparation pour les dommages causés par la perte de titres français ou étrangers. Cette indemnisation présentait un haut intérêt et M. Jules Roche, député, dans un article paru au mois de novembre 1916 dans la *République Française*, constatait que ces titres ne se montaient pas à moins de 27 milliards de francs et représentaient un revenu annuel de 1.200.000.000. C'est au ministre des Finances, M. Ribot, qu'est due cette reconnaissance du droit à indemnité et la commission ne se fit que l'écho de ses propres paroles.

Si le principe de la réparation due à la perte des valeurs mobilières ne fut jamais mis en doute dans ces différents textes concernant la question et voté soit par la Chambre, soit par le Sénat, la fixation de l'indemnité donna lieu au contraire à longues discussions, car le montant de l'indemnité dépendait de la date qui serait prise pour point de départ de la réparation. Après nombre de propositions et de contre-propositions, la date de l'évaluation fut détermi-

née au jour de la fixation de l'indemnité. Le législateur consacre ainsi une disposition tout à fait exceptionnelle concernant l'évaluation de la perte subie pour les valeurs mobilières, puisque pour tous les meubles la règle générale est celle de l'évaluation au 30 juin 1914.

Cette question de l'évaluation présente un intérêt de premier ordre en ce qui concerne le paiement, puisque suivant l'une ou l'autre date le montant du paiement à effectuer diffère. Nous ferons remarquer que si le rapporteur déclarait qu'en cette matière il était à peu près impossible d'arriver à la précision absolue, il est certain cependant que l'on aboutit à deux conséquences intéressant particulièrement le paiement. Tout d'abord, l'Etat s'engage à payer une somme qu'il ne peut en rien déterminer, puisqu'elle dépend uniquement des fluctuations de la cote et que d'autre part le sinistré se trouvera recevoir une somme supérieure ou inférieure à celle qui a été véritablement perdue le jour du dommage. Et, en outre, une inégalité va se produire entre les différents sinistrés porteurs des mêmes titres disparus, qui vont se présenter à des dates distinctes devant les juridictions d'évaluation.

Il n'est pas douteux, comme l'a du reste clairement démontré M. Reynald dans son rapport, que la juste réparation due pour la perte des valeurs mobilières

eût été la remise de ces propres valeurs au sinistré par l'Etat lui-même, qui les aurait rachetées sur le marché. Mais il est manifeste que cette procédure était matériellement impossible en ce qui concerne la grande majorité des valeurs qui n'existent qu'en quantités limitées sur le marché et celles qui avaient été volées, pillées ou détruites n'existant plus, elles ne pouvaient pas faire l'objet de transactions. D'autre part, si, par une hypothèse toute gratuite cette solution avait été réalisable, il s'en serait suivi une hausse des cours produite par une augmentation des demandes, ce qui aurait donné lieu à des spéculations et qui de plus aurait été préjudiciable aux intérêts de l'Etat qui aurait dû de la sorte, payer des valeurs surévaluées.

Toutefois en ce qui concerne les dommages causés par la perte des titres ou coupons de rente de l'Etat français, la remise de ces mêmes titres devenait chose plus réalisable, puisque l'Etat peut émettre de nouveaux titres qu'il remet à l'individu et ne nuit en rien à son crédit par cette opération, vu que d'abord il n'augmente en rien sa dette, les titres ainsi émis n'étant que la représentation des titres anciens qui n'existent plus et que d'autre part, si ces titres viennent à être retrouvés, il est subrogé dans les droits de l'ancien porteur et qu'il en devient propriétaire.

La condition de l'existence du droit à indemnité

en matière de valeurs mobilières est que tous les moyens légaux mis par les lois françaises à la disposition de tout porteur, aient été épuisés, à ce moment seulement le dommage est certain et le droit à réparation naît. Il résulte des discussions parlementaires que l'intéressé n'est pas obligé d'attendre que ces formalités aient abouti, il lui suffit seulement de prouver qu'il les a remplies (1).

Les différentes lois dont dispose le sinistré pour rentrer en possession de ses titres, sont de deux catégories : les unes visent les titres ou coupons de rente de l'Etat français, les autres, les titres ou coupons français autres que ceux émis par l'Etat et les titres ou coupons étrangers.

Pour les titres émis par l'Etat français (2), il y a lieu de faire une distinction suivant que le titre est nominatif ou qu'il est au porteur.

Dans le premier cas, le décret du 3 messidor an XII réglemente les formalités à remplir par le propriétaire dépossédé. Celui-ci doit déclarer lui-même ou

(1) « Tant que cette législation reste à la disposition du sinistré il ne peut s'agir d'un dommage certain, mais lorsque le sinistré a épuisé tous les moyens que la législation actuelle lui offre, on est en face d'un dommage certain, matériel, direct, qui par conséquent bénéficie de l'article 2 de notre loi » (Déclaration de M. Desplas à la séance du 24 octobre 1916, Chambre des députés).

(2) Cf. circulaire du 15 octobre 1921.

par l'intermédiaire d'un fondé de pouvoir la perte dont il a été victime devant le maire de son domicile et en présence de deux témoins. Le paiement des rentes est frappé d'un empêchement administratif jusqu'au jour de la délivrance de nouveaux titres.

Si le rentier lésé était propriétaire de titres ou coupons au porteur, il doit adresser une déclaration de perte à la direction de la dette inscrite (1). Une inscription nominative lui est délivrée ; il doit alors indiquer la caisse publique où d'habitude il touchait ses arrérages et donner la date à laquelle il est devenu propriétaire de l'inscription (2). Pendant cinq ans et demi ces nouveaux titres sont affectés à la garantie du Trésor. Le montant des arrérages passés et non prescrits lui est versé au fur et à mesure de la réalisation de la prescription qui couvre le Trésor contre tout danger de double paiement. Si les coupons restés adhérents aux titres disparus viennent à être payés, le Trésor prolonge d'autant le délai pendant lequel le paiement de l'inscription nominative est

(1) La procédure est réglée dans ce cas par les arrêtés du ministre des Finances du 7 février 1915 et du 23 octobre 1916.

(2) Une circulaire du ministre des Régions libérées du 15 avril 1921 envisage l'hypothèse où le sinistré dépossédé ne peut fournir relativement aux numéros de ses titres et coupons aucune indication précise. Le sinistré doit faire dans la forme prescrite par la circulaire sa déclaration à la direction de la dette inscrite, qui procédera aux recherches.

suspendu. Il y a dispense de cautionnement prévue par la décision ministérielle du 8 juillet 1890, quand le titulaire de l'inscription nominative fournit : 1° un récépissé de dépôt du titre souscrit par une banque ou un officier public ; 2° un certificat donné par la banque ou l'officier public, de la réalité du dépôt, prouvant que les titres déposés n'ont pas été retirés ; 3° un certificat adressé par le président du tribunal civil du domicile ou de la résidence actuelle de l'intéressé, attestant son droit de propriété et donnant les caractères de sa dépossession.

Le décret du 23 octobre 1916 décide qu'en cas de réclamation des tiers le paiement des arrérages peut être suspendu jusqu'à décision du tribunal compétent.

Le ministre des Finances notifie au syndicat des agents de change de Paris le numéro des titres déclarés perdus ou volés à la suite des faits de guerre ; ce numéro est publié au *Bulletin officiel des oppositions* dans les 15 jours qui suivent cette notification.

Enfin, une troisième catégorie de titres émis par l'Etat français se compose de bons et obligations de la Défense Nationale. La loi du 16 février 1917 décide que l'intéressé doit adresser au ministre des Finances une déclaration de perte indiquant pour chaque bon, la valeur nominale, la série, le numéro et le terme de l'échéance. Si aucune demande de rembour-

sement n'est formulée dans les six mois après l'échéance, le titulaire reçoit une inscription de rente nominative sur l'Etat français, qui reste affectée à la garantie du Trésor pendant cinq ans. Passé ce délai, le Trésor est libéré.

Ce n'est qu'après avoir utilisé sans succès les dispositions sus-énoncées que le sinistré pourra bénéficier de l'article 14 qui prévoit « l'attribution de titres et coupons de même nature donnés en remplacement ».

Le paragraphe 2 de l'article 14 de la loi du 17 avril 1919 vise la catégorie des titres ou coupons français non émis par l'Etat ainsi que les titres et coupons étrangers. Les premiers sont des valeurs industrielles, des obligations de chemin de fer... et les secondes sont tous ceux émis par les Etats ou les sociétés étrangères.

L'article 14 prescrit que le sinistré doit en poursuivre la restitution par tous les moyens légaux. Quels sont ces moyens légaux ? Ce sont : la loi du 15 juin 1872, celle du 8 février 1902, le décret du 8 mai 1902 et la loi du 4 avril 1915.

Les sinistrés ont grand intérêt à se prévaloir de la loi du 4 avril 1915. Aux termes de son article 1^{er}, en effet, la victime d'un dommage de guerre doit se conformer aux dispositions de la loi du 4 avril 1915 chaque fois qu'il peut recourir aux lois des 15 juin 1872

et 8 février 1902, à raison d'un événement de guerre (1).

Cette loi édictée presque dès le début des hostilités, c'est-à-dire à un moment où on ne pouvait encore prévoir toutes les conséquences de la guerre, devint rapidement très insuffisante. Elle ne devait pas produire ses effets plus de six mois après la cessation des hostilités, de sorte que le 24 avril 1920, date où expirait le délai fixé, le sinistré ne se trouvait plus protégé que par les lois de 1872 et de 1902 d'une efficacité très relative pour l'ensemble des cas qu'avait fait naître l'invasion. Une loi du 29 mai 1920 porta au 30 juin 1920 la date où expiraient les effets de la loi du 4 avril 1915. Solution encore insuffisante. Cette loi, de plus, présentait pour le sinistré ce gros inconvénient qu'il ne pouvait toucher les intérêts de ses titres ou coupons tant que le possesseur ne se présenterait pour en obtenir le paiement à l'échéance, « si dans le délai de deux ans un tiers présente le titre frappé d'opposition, ce titre sera retenu par les soins de l'établissement débiteur... Les effets de l'opposition resteront alors suspendus jusqu'à ce qu'une solution amiable ou judiciaire intervienne entre le tiers porteur et l'opposant. »

Théoriquement, cette disposition ne paraît pas

(1) Se reporter à la loi du 4 avril 1915.

avoir une très grande importance, mais pratiquement elle en a une, car il faut à peu près un an pour que le tribunal de la Seine donne une solution judiciaire. Quant à un accord amiable, il n'est pas fréquent de voir de tels accords intervenir entre le voleur et sa victime.

Dans ces conditions, le sinistré, lorsqu'il n'a pu se servir de la loi du 4 avril 1915, n'a qu'à se prévaloir devant la commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre du bénéfice de l'article 14, alinéa 2, de la loi du 17 avril, les dommages lui sont alors réparés « dans la mesure de la perte subie, évaluée d'après le dernier cours coté avant le jour de la fixation de l'indemnité, ou à défaut de cotation par une estimation directe, l'Etat français étant subrogé dans les droits des attributaires pour poursuivre la restitution de leurs titres ou coupons et conservant, dans tous les cas la faculté de se libérer par la remise de titres ou coupons de même nature (1) ».

A la réparation due pour perte des meubles est intimement liée une question très importante qui donna lieu à de très nombreuses discussions. Nous voulons parler de la réparation des dommages causés aux offices ministériels.

(1) Pour l'évaluation des dommages causés aux valeurs mobilières en général, cf. circulaire du 24 juillet 1919, §§ 5 et 17, et la circulaire du 23 décembre 1919.

Le premier point que soulevait cette question, était celui de savoir si le dommage causé à leur titulaire était un dommage dont l'article 2 de la loi du 17 avril prévoit la réparation. La Chambre, dans sa première discussion avait refusé cette indemnisation que le Sénat votait dans son projet du 22 décembre 1917. Il ne nous appartient pas de prendre parti quant au bien fondé de cette réparation ; l'objet de notre étude porte uniquement sur son payement puisque l'indemnisation des offices ministériels a été consacré par la loi du 17 avril 1919.

Cette indemnisation pouvait se présenter sous différentes formes.

En premier lieu, le rachat par l'Etat des offices publics ayant subi des dépréciations résultant de faits de guerre fut l'objet d'un projet du gouvernement, déposé par M. Viviani en 1917. Mais ce projet ne donnait au titulaire qu'une réparation très incomplète ; puisque l'officier ministériel lésé n'aurait touché que 75 0/0 du montant de son étude. Cette conception n'était que la reprise d'une idée déjà ancienne ne datant pas du temps de guerre, dont le but était le rachat en masse des offices ministériels.

Une autre conception se faisait jour. Elle n'abandonnait pas complètement l'idée de rachat, mais elle posait nettement le principe de la réparation des charges ministérielles. Cette proposition, émanant

de M. Marin, donnait aux titulaires de l'office déprécié la faculté de démissionner, lorsque son office aurait subi une diminution de valeur de 50 0/0 ; son étude aurait alors été payée à la valeur du jour de la mobilisation.

On a également émis l'idée d'un paiement d'une indemnité annuelle, proportionnée au préjudice subi à l'officier ministériel pendant une période qui resterait à déterminer (1). On a pu craindre que ce système ne fût pas un stimulant assez énergique pour l'intéressé et que tout au contraire, il eût pour effet de l'accoutumer à ces subventions.

Tels sont brièvement exposés les différents modes de paiement qui ont été envisagés lors de l'élaboration de la loi réparatrice quant à l'indemnisation des dommages causés aux offices ministériels.

La disposition créée par la loi est entièrement neuve. Elle ne porte aucun point de comparaison avec le mode de réparation établi pour les autres meubles ou immeubles.

Il serait difficile de dire que l'Etat fait en quelque sorte avec l'officier ministériel un contrat de participation aux bénéfices. Ce terme serait totalement inexact ; mais l'Etat se réserve une créance sur les

(1) Proposition de M. Ribeyre à la Chambre des députés à la séance du 22 janvier 1919.

plus-values éventuelles. Les plus-values dépendent du travail de l'individu ; et ce système ne présente plus les inconvénients d'une contribution annuelle, le titulaire sinistré aura en effet toujours intérêt à remonter sa charge dépréciée, puisque la moitié de ces plus-values lui restera en toute propriété. Les dommages de guerre immédiats, directs et certains, causés aux offices publics et ministériels sont réparés dans la mesure de la perte subie égale à la différence entre la valeur de l'office au jour de la mobilisation et sa valeur au jour de l'évaluation (art. 15, § 1^{er}).

C'est le tribunal des dommages de guerre qui déterminera cette dépréciation, mais n'ayant pas une compétence particulière sur cette matière, il devra obligatoirement prendre l'avis ou bien de la chambre de discipline ou bien du bureau et de la Cour d'appel ou bien du tribunal civil (1). Contre la décision intervenue aucune voie de recours n'est ouverte. Toutefois conformément à l'article 36 le jugement pourra faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi.

L'Etat récupérera la moitié des plus-values cons-

(1) Jugement du tribunal des dommages de guerre de Douai en date du 18 juin 1920.

tatées par une évaluation faite 10 ans après celle à laquelle il est procédé pour la constatation des dommages. « La plus-value, écrit M. Reynald dans son rapport (1), est le relèvement des valeurs qui se produit après la guerre et elle est établie par rapport à l'évaluation qui a suivi la constatation des dommages et sert de base au calcul de l'indemnité allouée ».

Le paragraphe 4 de l'article 15 prévoit la façon dont se feront les évaluations décennales. Il dispose en outre que le recouvrement à opérer aura lieu lors de la cession qui suivra l'évaluation décennale ; il était sage en effet de ne prévoir cette récupération par l'Etat que lors d'un changement de titulaire, car il était indispensable de laisser à l'officier ministériel sinistré toute la plénitude de ses capitaux tout au moins pendant un certain temps de la continuation de son exercice. Il est toutefois prévu que si la cession n'intervient pas au plus tard dans les cinq années qui suivent l'évaluation décennale, les recouvrements s'effectuent pendant cinq ans par fractions annuelles. Ce ne sera donc qu'au bout de 20 ans, en supposant que l'office reste la propriété du titulaire sinistré, que celui-ci se trouvera complètement libéré vis-à-vis de l'Etat des avances que ce dernier

(1) Rapport Reynald, p. 103.

lui a consenties. C'est certainement le même désir, de ménager les formes pécuniaires de l'intéressé qui a inspiré cette disposition au législateur. Toutefois pendant le temps où la partie de la somme due à l'Etat reste entre les mains du sinistré, son recouvrement éventuel porte intérêt au taux légal et devra être payé annuellement par l'officier ministériel.

Dans une circulaire du 6 juillet 1921 le ministre des Régions libérées donne des instructions relatives au paiement des indemnités allouées en réparation des dommages causés aux offices publics et ministériels (1). Les indemnités de cette nature, dit textuellement la circulaire, ne comportent pas de frais supplémentaires, le règlement ne peut s'effectuer que dans la forme prévue à l'article 45, § 1^{er}, en cas de réinvestissement, et à l'article 45, § 2, en cas de non réinvestissement. La continuation de la fonction par le titulaire constitue par elle-même un réinvestissement et justifie le paiement en une seule fois de l'indemnité au titulaire, conformément d'ailleurs à la nature spéciale de simple avance remboursable de cette indemnité.

Cependant à l'article 15 est prévu un autre mode de paiement : le rachat de l'office par l'Etat.

Ce rachat peut se présenter dans deux cas différents.

(1) Cf. circulaire du 6 juillet 1921, n° 1014.

Il peut tout d'abord être effectué sur la demande expresse du « titulaire gravement lésé ». Pour inter-jeter cette demande, l'intéressé a un délai de deux ans à compter de la date fixée pour la cessation des hostilités, comme pour toute demande d'indemnité intéressant cette question. La loi du 25 août 1920 dans son article 1^{er} a abrogé le paragraphe 2 de l'article 15 en fixant comme dernier délai de dépôt des demandes la date du 1^{er} décembre 1920. Le texte de cette loi recommande cependant aux juridictions compétentes de faire preuve de libéralisme.

M. Eymond explique ainsi la raison du rachat : « Il est certain que beaucoup de nos régions envahies, ou qui se trouvent dans la zone des armées, sont totalement ravagées, ruinées, qu'il leur faudra un temps relativement long, pour retrouver leur prospérité d'avant-guerre. Or, de quoi est faite la clientèle des notaires de campagne : de transactions immobilières, ventes, contrats hypothécaires, qui seront très rares pendant la période de reconstruction ou de remise en état des terres. A quoi servira le remboursement de perte du capital déboursé si dans l'avenir il apparaît que l'office ne pourra jamais se relever. Mieux vaut le rachat ou volontaire ou obligatoire. »

Le paragraphe 7 de l'article 16 prévoit égale-

(1) Rapport Eymond, p. 40.

ment la suppression d'office, c'est-à-dire son rachat obligatoire.

Il en sera ainsi lorsque le titulaire ayant déposé une demande en indemnité le ministère public le requerra après avis de la Chambre de discipline ou du bureau et de la Cour d'appel en cas de rachat, soit volontaire, soit obligatoire. Cette possibilité du rachat forcé par l'Etat a pour conséquence de mettre un frein aux réclamations injustifiées que pourraient formuler les intéressés, puisque chaque fois qu'ils présenteront une réclamation en indemnité ils s'exposeront par ce fait même à un rachat total.

Du reste, l'officier ministériel sinistré ne peut objecter à cette sorte d'indemnisation un manque de garantie.

Il ne peut s'y glisser aucun arbitraire, puisque la Chancellerie ne pourra se prononcer qu'après s'être entourée dans les deux cas de l'avis de la chambre de discipline, de la Cour d'appel ou du tribunal de la situation. Le prix de rachat sera fixé par le tribunal des dommages de guerre.

L'article 22 de la loi du 25 ventôse an XII sur le notariat stipule que : « les réductions ou suppressions de places ne doivent être effectuées que par mort, démission ou destitution ». La loi du 17 avril 1919 dans son article 15 *in fine* édicte qu'en cas de suppression d'un office de notaire, il ne sera pas tenu

compte de ces dispositions et les notaires qui pourront instrumenter dans les cantons où les offices auront été supprimés seront indiqués par décret.

En cas de rachat, l'évaluation de la charge est faite comme si une transaction intervenait entre l'officier ministériel titulaire et un tiers appelé à lui succéder. Les règles ordinaires de vente de charge s'appliquent et le titulaire de l'office supprimé ou ses ayants droit reçoivent la valeur de la charge au jour de la mobilisation en capitalisant au taux pratiqué au moment de la déclaration par la Chancellerie le produit moyen de l'office pendant les cinq années précédant la mobilisation. Comme on l'aperçoit nettement, l'intéressé jouit de toute garantie et l'évaluation faite de la perte dont il est victime est rigoureusement juste et absente de tout arbitraire. Mais l'Etat ne garde pas à sa charge, l'indemnité par lui versée aux titulaires dont l'office est supprimé. Des règles intervenant toujours en cas de suppression d'office s'appliquent encore ici entièrement avec cependant une certaine restriction, puisque l'indemnité payée par l'Etat sera en totalité ou en partie mise à la charge des officiers ministériels qui bénéficieront de cette mesure.

Il semble que dans cette hypothèse du rachat, l'Etat se libère à moindre frais de l'indemnité par lui due, puisqu'il la répartira à son gré sur les autres

titulaires. Toutefois, il serait difficile de dire catégoriquement si le rachat est en fin de compte moins onéreux pour le Trésor, car le texte de l'article 15 emploie le terme en totalité ou en partie.

La Cour d'appel, après avis de la chambre de discipline et après que la valeur comparative d'avant et d'après guerre de ces offices frappés de rachat aura été établie, déterminera la proportion dans laquelle chaque titulaire bénéficiaire devra supporter la charge de l'indemnité de rachat payée par l'Etat que devront supporter les autres officiers ministériels. La charge qui incombera aux officiers ministériels est fixée dans son maximum par le paragraphe 10 de l'article 15. L'Etat en effet indemniserait tout d'abord le titulaire sinistré et recouvrerait ensuite la somme par lui déboursée sur les officiers ministériels bénéficiaires. Le montant de ce recouvrement ne pourra excéder la moitié de la plus value que la suppression de la charge apporte à leur propre étude. L'Etat accorde à ces officiers publics des délais de paiement, comme il en octroie à ceux auxquels il a alloué des avances dont il doit recouvrer une partie en cas de plus value après une évaluation décennale. Les dispositions des alinéas 4, 5 et 6 de l'article 15 que nous avons étudiées plus haut s'applique donc entièrement. Les charges grevées d'un recouvrement par l'Etat sont frappées d'un privilège spécial en

faveur du créancier ; ce privilège est inscrit sur un registre tenu par le bureau des officiers ministériels du ministère de la Justice (1).

Par l'exposé que nous venons de faire, on voit que l'indemnisation octroyée aux offices ministériels est une indemnisation d'un caractère spécial. L'Etat n'en prend pas toute la charge ; il s'associe au relèvement de l'office qu'il cherche à provoquer par les dispositions étudiées. Il a paru indispensable au législateur de consacrer un droit à indemnité en cette matière, mais de corriger ce que cette concession pourrait avoir d'excessif par une créance éventuelle de l'Etat sur les plus-values qui seraient ultérieurement constituées, si vraiment la dépréciation constatée est durable, si les conditions d'exercice de la profession ont été troublées au point d'entraîner une diminution définitive ou tout au moins de longue durée, il y a réparation du dommage et c'est justice ; si au contraire la crise est passagère, l'Etat participera au bénéfice de ce relèvement et sera remboursé dans une mesure qui variera avec l'importance des plus-values constituées. L'indemnité ne se trouvera avoir été qu'une avance et les intérêts du sinistré se concilient avec ceux du Trésor (2).

(1) Citons quelques décrets supprimant des offices ministériels : décrets du 26 avril, 2 mai, 13 mai, 4 septembre, 10 septembre, 14 novembre, 20 novembre 1921.

(2) Rapport Reynald, p. 54.

A la question de l'indemnisation des offices publics et ministériels fut toujours rattachée dans l'élaboration de la loi une question du même ordre : la réparation due aux fonds de commerce.

Ce fut le Sénat, qui dans son projet du 22 décembre 1917 inséra pour la première fois un texte consacrant un droit à indemnité pour cette catégorie de dommages. Le paiement de l'indemnité octroyée s'établissait comme celui de l'indemnité versée aux officiers ministériels. Mais une difficulté naissait à ce sujet qui ne se présentait nullement dans le cas des charges publiques. Cette difficulté était celle de l'évaluation du fonds lui-même. En effet, si la valeur d'une charge peut être facilement évaluable puisque ce sont des offices publics, que leur valeur est toujours donnée par la Chancellerie, et qu'ils ne peuvent d'autre part entrer dans le patrimoine du titulaire que par suite d'un achat même en cas de reprise de la charge par succession ; un fonds de commerce au contraire peut être créé de toutes pièces par celui qui l'exploite, et peut être transmis sans que par aucun acte sa valeur ne soit mentionnée. Aussi le Sénat n'accordait d'indemnisation qu'aux seuls fonds ayant fait l'objet d'une cession constatée ayant acquis date certaine antérieurement à la guerre. La Chambre des députés n'admit jamais la réparation des fonds de commerce dans la loi du 17 avril 1919. Elle

ne se détermina qu'à voter un texte qui ne niait pas le droit à indemnité, mais qui reportait son organisation à une loi postérieure. La disposition adoptée par la Chambre peut être facilement interprétée. Elle ne donna qu'une certaine satisfaction au Sénat, elle ne heurta pas de front les sinistrés puisqu'elle enterrait leurs réclamations sous les fleurs d'une promesse.

A l'heure présente, la loi promise n'est pas encore intervenue.

B. — *La reconstitution.*

La loi se sert du terme remploi dans un sens immensément large. Remploier, c'est relever de ses ruines ce qui a été détruit, remplacer ce qui fut anéanti. Toutefois il ressort des documents parlementaires d'abord et du texte même de la loi que, en ce qui concerne les biens meubles, l'opération de réédification change de qualificatif et s'appelle la reconstitution.

Sans doute, on a souvent donné au remploi une définition qui pourrait sembler en contradiction avec ce que nous venons d'écrire. M. Klotz, par exemple, a dit à la Chambre des députés : « Remploier, c'est reconstituer ». Il ne semblerait donc pas qu'en réalité on ait voulu faire une distinction de termes, mais

cependant nous prétendons que cette distinction existe et nous allons expliquer dans quel esprit.

Il faut faire remarquer que le terme remploi sans cesse usité dans les discussions préparatoires a revêtu des significations multiples et fut adapté à des solutions parfois contradictoires. Une phrase inscrite dans les rapports, qu'ils soient de M. Eymond ou de M. Reynald, a fait naître la confusion dans la signification du terme, cette phrase est celle qu'après les apporteurs, le ministre des Régions libérées, M. Lebrun, des députés comme M. Marin, des sénateurs comme M. Touron ont répété textuellement : « Il ne peut être question de remploi en fait de meubles »

Quel est donc l'intérêt qu'implique cette question au regard du paiement ? Cet intérêt est immense, puisque d'un remploi ou d'un non remploi dépend le montant de la somme à verser par l'Etat.

Une autre considération qu'il est indispensable de noter pour la clarté de la discussion réside dans une autre confusion née du terme meuble. Tout ce qui n'est pas immeuble est meuble dans la loi du 17 avril et cette définition a un caractère d'ampleur immense d'où naît la difficulté du problème qu'elle soulève.

Nous avons vu que le principe général posé par l'article 13 est que les meubles sont réparés dans la mesure de la perte subie. A cette règle le corps de l'article 13 apporte de nombreuses exceptions qui

tiennent à l'allocation des frais supplémentaires pour certaines catégories de meubles en cas de reconstitution.

Les frais supplémentaires sont accordés pour quatre catégories de meubles.

Tous d'abord ce sont « les matières premières et approvisionnements indispensables à une exploitation industrielle dans la mesure de la quantité nécessaire de la remise en marche normale et la fabrication pendant une période de trois mois ainsi que les produits en cours de fabrication et les objets servant à l'exercice d'une profession ».

La deuxième catégorie bénéficiant de la valeur de remplacement comprend les animaux lorsqu'ils ne sont pas considérés comme immeubles par destination. Cette phrase évoque à la fois les dispositions générales du Code civil et les dispositions spéciales de la loi du 17 avril 1919.

Le Code civil nous enseigne que la première condition mise à l'immobilisation de certains meubles est l'identité de propriétaire de l'immeuble et du meuble qui est placé. La loi du 17 avril ne réclame pas cette condition et il suffit pour que les animaux soient considérés comme immeubles par destination qu'ils soient mis au service de l'exploitation. Dans les deux cas du reste, ainsi que le prévoit l'article 13, ces animaux bénéficient de la valeur de remplace-

ment, mais leur mode de paiement diffère, puisque dans un cas, considérés comme immeubles, les conditions du paiement qui leur sont appliqués sont celles qui régissent tous les immeubles en général et que dans l'autre cas ils suivent la réglementation établie pour les meubles. Nous avons eu déjà l'occasion de mentionner que, quant au paiement, les meubles bénéficient d'un certain traitement de faveur, le montant de l'indemnité mobilière en cas de non-reconstitution étant versée en dix annuités.

Le deuxième numéro du paragraphe 4 de l'article 13 prévoit également l'allocation des frais supplémentaires aux « engrais, semences, récoltes et produits divers nécessaires à la remise en culture, à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux des exploitations agricoles jusqu'à la prochaine récolte ». Il ne pouvait être en effet ici question de fixer comme pour l'industrie un délai se calculant par plusieurs mois ; il fallait tenir compte des éléments spéciaux caractérisant l'exploitation agricole.

La troisième catégorie de meubles auxquels le législateur accorde la valeur de remplacement se compose de l'outillage servant à l'exploitation des fonds de commerce ou l'exercice de la profession, ainsi que les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce ou de l'industrie

pendant une période de trois mois. Il faut encore noter ici que dans certains cas, comme le prévoit l'article 2 de la loi, l'outillage est considéré comme immeuble par destination et qu'il ne rentre dans la catégorie des meubles que lorsque d'après le Code civil l'immeuble qui le contient n'a pas été spécialement aménagé pour recevoir cet outillage.

En résumé donc, pour les trois catégories de meubles que nous venons d'étudier, les frais supplémentaires sont alloués dans les conditions que nous venons d'indiquer. La loi définit les frais supplémentaires en ces termes : ils représentent « la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement (la perte subie comprenant ainsi que nous l'avons vu imputation de la vétusté), calculée en tenant compte, soit du prix de remplacement si celui-ci a été dûment effectué, soit de la valeur de remplacement au jour de l'évaluation s'il n'est pas encore réalisé » (1). Cette dernière phrase a donné lieu à plusieurs interprétations dont l'exposé nous entraînerait en dehors du cadre de notre étude.

Mais une longue discussion s'est élevée en ce qui concerne exclusivement la quatrième et dernière catégorie de meubles indiquée à l'article 13 : les meubles meublants.

(1) Article 13, § 4, de la loi du 17 avril 1919.

Elle est née tout d'abord du troisième paragraphe de l'article 43 qui dispose : « Pour les meubles visés aux trois premiers numéros du dit paragraphe (art. 43), la remise du titre complémentaire est subordonnée à la reprise de l'exploitation ».

Pour ces trois catégories de meubles donc, c'est-à-dire les matières premières, approvisionnements, marchandises, etc..., les frais supplémentaires ne sont accordés qu'en cas de reconstitution. Mais ce terme de la loi ne possède-t-il pas précisément un caractère exclusif et ne veut-il pas soustraire à cette condition la quatrième catégorie, celle des meubles meublants ? En conséquence il serait délivré, même en cas de non reconstitution, au sinistré deux titres (perte subie et frais supplémentaires) dont il ne toucherait le montant qu'en dix ans par application de l'article 45, alinéa 2.

Nous répondrons que si on a soutenu qu'aucun texte ne venait imposer la condition de reconstitution aux meubles meublants, c'est qu'on a volontairement oublié le quatrième paragraphe de l'article 44 qui édicte que les frais supplémentaires en matière mobilière ne sont payés qu'après l'affectation du montant de la perte subie, et qui dispose : « Il en est de même pour l'excédent de la valeur de remplacement sur le montant de la perte subie en ce qui concerne les biens meubles visés aux n^{os} 1 à 4 du paragraphe 4 ».

de l'article 13 ». Sans doute encore, l'expression 1 à 4 peut sembler exclure de la disposition la quatrième catégorie, mais nous ferons remarquer qu'il y a certainement ici une erreur de formule commise par le législateur, et ce qui nous permet de le penser, c'est que cette erreur existe déjà au paragraphe 3, où il est dit : « Un titre complémentaire analogue est délivré pour l'excédent de la valeur de remplacement sur le montant de la perte subie en ce qui concerne les biens meubles visés aux n^{os} 1 à 4 du paragraphe 4 de l'article 13 ». La même formule de 1 à 4 se retrouve donc ici comme plus bas dans le texte sus-indiqué, il est impossible de penser que, dans la même formule, le législateur ait exprimé deux pensées distinctes, car il serait absurde de déduire que dans le paragraphe 3 de l'article 43 la quatrième catégorie de meubles, les meublants ne reçoivent pas de titre complémentaire. Il est toujours dangereux de donner au même texte deux interprétations différentes pour concorder avec la thèse que l'on soutient. Mais il faut faire remarquer, et c'est là sans aucun doute le point faible de l'argumentation qui nous est opposée, que les partisans du paiement des frais supplémentaires sans qu'une reconstitution soit nécessaire et en tout état de cause se sont surtout appuyés pour édifier leur théorie sur les travaux préparatoires. Ils ont tiré argument des phrases sans cesse répétées « pas

de emploi en matière mobilière ». Nous ferons d'abord remarquer que cette phrase fut surtout écrite lorsque le emploi présentait le caractère d'obligation, et qu'elle signifiait véritablement « en matière mobilière nous ne pouvons imposer le emploi ». Ce qui paraît tout à fait exact, puisque le emploi obligatoire avait pour but la reconstitution économique et cette reconstitution n'entraînait nullement dans la question des meubles.

D'autre part ce mot « meubles » a fasciné bien des intelligences et on a voulu ne voir désigner par ce terme qu'une partie d'un tout : les meubles meublants. Il est vrai que sur cette question à la séance de la Chambre du 17 janvier 1919 une longue discussion s'est déroulée. On a montré l'inutilité du emploi en matière mobilière. Mais la discussion reste confuse. Si tant 'au Sénat qu'à la Chambre sur une question nettement posée M. Lebrun, ministre des Régions libérées, a répondu contradictoirement, il n'en reste pas moins que nous devons d'abord chercher l'interprétation dans le texte lui-même qui à notre sens paraît absolument clair ; les documents préparatoires ne peuvent servir que dans des cas très limités où l'interprétation à donner ne peut être que douteuse. La loi ne se compose pas des discussions qui ont entouré son élaboration mais du texte qui fut leur aboutissement.

Nous avons vu au début de ce chapitre que l'on avait cherché à établir une distinction entre le remploi s'appliquant uniquement aux immeubles et la reconstitution n'ayant trait qu'aux meubles. Nous pensons que cette distinction est née tout d'abord du terme que la loi a employé, mais les documents parlementaires nous enseignent que ce fût sur un amendement de M. Forgeot que l'article 44 fut rédigé, et de l'aveu du législateur lui-même, le mot reconstitution fut glissé pour éviter une répétition de termes, mais la grande fortune du mot reconstitution vint surtout de la théorie émise en matière de meubles meublants. On soutenait qu'il n'était pas nécessaire de reconstituer le mobilier pour toucher la valeur de remplacement. Nous avons dit au contraire que d'après la loi du 17 avril 1919 cette interprétation ne nous paraissait pas exacte et nous maintenons que pour tous les meubles pour avoir droit aux frais supplémentaires, il faut que le sinistré reconstitue. Et ce point présente une importance capitale dans la question du paiement puisque son montant et ses modalités s'en trouveront par là directement influencés.

Cependant, en ce qui concerne les biens meubles, la solution que nous venons de donner ne peut plus donner lieu à aucune discussion depuis qu'est intervenue la loi du 31 mars 1921 qui, dans son article 7, dispose que le sinistré doit prendre un engagement

de procéder au remploi ou à la reconstitution mobilière pour recevoir un titre de frais supplémentaires.

Voici déterminé de façon précise le montant de l'indemnité. Après avoir étudié le paiement de la perte subie en matière mobilière au cas de non-reconstitution et avoir montré comment il se différencie du paiement de la perte subie en matière immobilière au cas de non remploi, il nous faut indiquer maintenant comment en cas de reconstitution mobilière s'effectue le paiement à la fois de la perte subie et des frais supplémentaires.

C'est l'article 44 qui contient les dispositions se rapportant à cette question ; il confond meubles et immeubles dans la même procédure dont nous allons retracer rapidement les phases.

Sous justifications à fournir dans le délai de deux mois à dater de la remise du titre, le sinistré qui s'engage à la reconstitution mobilière a droit à un premier acompte de 25 0/0 sur le montant de la perte subie sans que cette acompte puisse être inférieur à 3.000 francs si la perte subie est égale ou supérieure à ce chiffre, ni supérieure à 100.000 francs à moins qu'il ne justifie devant le tribunal des dommages de guerre d'un emploi ou de besoins immédiats plus considérables notamment par la production de quittances, comptes, factures, etc...

Au fur et à mesure que le sinistré effectuera des

achats et qu'il les justifiera, il lui sera versé une somme égale à la justification fournie qui sera à valoir sur le montant de la perte subie. Il en sera ainsi jusqu'à épuisement du premier titre qu'il a reçu. « Lorsque le paiement de la perte subie est totalement effectué, le montant des frais supplémentaires est versé sur la présentation du titre supplémentaire ».

C. — *Le réinvestissement.*

Si le sinistré ne reconstitue pas, il lui est encore possible en matière mobilière comme en matière immobilière de procéder au réinvestissement c'est-à-dire donner à la somme que représente le montant de la perte subie une affectation immobilière agricole, industrielle, commerciale ou destinée à l'exercice d'une profession sur un point quelconque du territoire. Dans ce cas, au fur et à mesure des achats qu'il effectue et sur leurs justifications, il recevra le remboursement des dépenses qu'il aura faites à valoir sur le montant de son titre.

Tous les développements que nous avons donnés sur la question du réinvestissement conservent ici toute leur valeur.

TITRE III. — **Du paiement des intérêts.**

La question du payement des intérêts par l'Etat sur les sommes dont il est débiteur présente une im-

menſe innovation juridique ; elle touche directement à la théorie des contrats. Il eſt en effet de droit pur que les intérêts d'une dette ne peuvent courir que du jour où la dette existe réellement et qu'elle eſt fixée dans ſon quantum. Mais cette attribution des intérêts au ſinistré eſt née de la législation ſpéciale du temps de guerre qui conſacre dès le début des hoſtilités la loi du moratorium. En effet, le ſinistré ſe trouve aupaſſant de vue pécunier dans une ſituation tout à fait difficile ; il eſt tout à fait logique et courant de penſer qu'il eſt lui-même dans la ſituation de débiteur et que bénéficiant des lois ſpéciales ſur le report des échéances, il ſera redevable vis-à-vis de ſes créanciers des intérêts des ſommes qui leur ſeront dues par lui. Or, par ſuite des faits de guerre, le ſinistré ſ'eſt trouvé dans l'impoſſibilité quaſi générale de payer ſon arriéré par ſuite du retard apporté par l'Etat à verſer ſes indemnités, retard tout d'abord qui n'eſt pas imputable à l'Etat puiſque celui-ci devait mettre ſur pied toute la législation de la réparation et en organiser le fonctionnement, mais autre retard venant bien des embarras d'ordre financier et administratif. Il fut donc décidé de donner une ſorte de compensation au ſinistré en lui allouant les intérêts des ſommes qui lui ſont dues.

Les ſommes qui portent intérêt ſont uniquement celles dues pour la réparation de la perte

subie, c'est-à-dire du dommage proprement dit. La partie de l'indemnité représentant les frais supplémentaires ne porte aucun intérêt. Tous les dommages donnent droit à l'allocation des intérêts, à l'exception cependant des maisons de plaisance et des meubles visés à l'alinéa 2 de l'article 13. Une maison de plaisance est une habitation dont le sinistré ne fait pas sa résidence habituelle et qui n'a pour lui qu'une utilité d'agrément ; c'est un cas d'espèce à trancher par la commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre.

Les meubles visés à l'article 13, § 2, sont les meubles de luxe, c'est-à-dire les objets d'agrément d'une valeur d'avant-guerre supérieure à 3.000 francs.

Le taux des intérêts est de 5 0/0 l'an. Leur point de départ a donné lieu à plusieurs discussions au Parlement (1). Tout d'abord le Sénat avait demandé que ses intérêts soient nets d'impôts et soient payés à partir du jour du premier versement.

(1) Amendement Magniez faisant courir les intérêts au cas de dispenses ou d'interdiction de emploi du jour de la privation de jouissance du bien (le système du emploi obligatoire triomphait alors) (Chambre des députés, 24 décembre 1918, 2^e séance, p. 3165).

Amendement Paisant préconisant le même point de départ, mais pour ne pas aggraver les charges du Trésor, ce député demandait que les intérêts soient prélevés sur les frais supplémentaires contribuant à alimenter le fonds commun (Chambre des députés, 18 janvier 1919, 2^e séance, p. 62).

Toutefois les marchandises et les matières premières autres que celles remboursées au prix de remplacement devaient porter intérêt à partir du 1^{er} janvier ou du 1^{er} juillet suivant le jour du dommage ; ces intérêts auraient été payés chaque année. La Chambre a apporté quelques modifications à ces dispositions et a abouti au texte définitif, l'article 47 de la loi du 17 avril. Le point de départ de ces intérêts est aujourd'hui fixé en principe au 11 novembre 1918, jour de l'armistice (1), mais pour les dommages causés aux marchandises, produits, approvisionnements, récoltes, matières premières qui ne bénéficient pas des frais supplémentaires, les intérêts courent six mois après la date du dommage. Toutefois lorsque ces dommages ont été causés au cours de l'occupation ennemie, c'est la date de l'invasion qui sert de point de départ au délai de six mois à l'expiration duquel les intérêts commencent à courir (art. 47). Les prélèvements en espèces, amendes, et contributions de guerre imposées par les autorités ou troupes ennemies produisent intérêts à dater du jour même du dommage (art. 43, § 5). Il y a dans le texte de l'article 47 une erreur de rédaction, il est écrit : « pour les dommages causés aux marchandises, récoltes, produits, approvisionnements, et à celles des matières

(1) Transaction due à M. le ministre des Finances (Chambre, 29 janvier 1919, p. 246).

premières... ». Cependant l'interprétation à donner à ce texte ne peut faire aucun doute et une circulaire ministérielle qui est venue régler le paiement des indemnités a donné à bon droit cette interprétation. Il faut voir dans cette disposition une espèce de faveur que le législateur a voulu faire en ce qui concerne les matières, récoltes, etc..., qui ne donnent droit qu'à la perte subie (1).

Le paiement des intérêts s'effectue en espèces, que le sinistré remploie ou non, reconstitue ou ne reconstitue pas. Il se fait trimestriellement sur la demande de l'attributaire (2), en tenant compte des réductions du capital intervenues au cours de ce délai par suite des acomptes versés au sinistré. Cependant les différentes propositions de loi modifiant la loi du 17 avril portent que ces intérêts ne devront plus être payés que semestriellement et la loi récente du 30 avril 1921 (art. 11) vient d'en fixer le paiement à chaque année.

(1) Cette disposition de faveur est due à un amendement de M. Grousseau (Chambre des députés, 16 avril 1917). Cf. également sur ce point : *Journal officiel* du 23 janvier 1917, p. 142, Déb., Chambre et annexe n° 315 du rapport Reynald de 1919, p. 649. M. Montfeuillard a demandé et obtenu l'extension de la disposition aux récoltes (Sénat, 25 mars 1919).

(2) Annexe II de la circulaire ministérielle du 12 février 1920. Cette exception au droit commun a soulevé de vives protestations de la part des sinistrés.

TITRE IV. — De l'opposition au paiement.

En règle générale l'indemnité est versée entre les mains du bénéficiaire, c'est-à-dire d'après l'article 3 de la loi du 17 avril, les particuliers sinistrés ou leurs héritiers (auxquels il faut ajouter les délégués et cessionnaires), les associations, établissements publics ou d'utilité publique, communes, départements.

On peut supposer le cas qui se présente assez fréquemment dans la pratique où tout ou partie des biens détruits appartenant à un de ces sinistrés est grevé d'un droit ou sert de garantie à une dette contractée antérieurement à leur démolition. Quelle va être alors la situation des différents créanciers vis-à-vis de leurs débiteurs sinistrés par rapport à l'indemnité à verser par l'Etat.

Avant de se reporter à l'article 10 de la loi du 17 avril 1919 (1) qui est le siège de la matière, il convient de rappeler aussi brièvement que possible les données du droit commun sur ce point.

D'après le code civil les créanciers susceptibles d'avoir des droits sur un bien immobilier sont soit les créanciers privilégiés, soit les créanciers hypothécaires, soit les créanciers antichrésistes, soit enfin les créanciers chirographaires auxquels il faut join-

(1) Paragraphes 6, 7, 8, 9, 10, 11 et 12.

dre les personnes ayant acquis une promesse de vente. Le droit de chacun d'eux est variable en étendue et en importance. Leur gage vient-il à disparaître, ils vont pouvoir soit exiger de leur débiteur des garanties nouvelles sur le reste de son patrimoine, soit réclamer leur remboursement. La voie d'exécution la plus courante dans ce dernier cas consiste pour le créancier à faire *opposition* ou *saisie-arrêt* entre les mains des créanciers de son débiteur. Au sujet de l'hypothèque notamment, l'article 2131 s'exprime en ces termes : « en cas que l'immeuble ou les immeubles présents assujettis à l'hypothèque eussent péri ou éprouvé des dégradations de manière qu'ils fussent devenus insuffisants pour la sûreté du créancier, celui-ci pourra ou poursuivre dès à présent son remboursement ou obtenir un supplément d'hypothèque ».

L'article 10 de la loi du 17 avril 1919 n'accepte pas en tous points, loin de là, les notions admises par le droit commun (1) ; il distingue deux hypothèses que nous allons envisager successivement, celle du emploi et celle du non emploi.

En premier lieu la victime du dommage manifeste son intention de remployer. D'après le droit com-

(1) Les règles du droit administratif en ce qui concerne les saisies-arrêts sur les créances des personnes administratives n'ont subi aucune modification.

mun, son créancier en formant opposition entre les mains du représentant du Trésor devrait pouvoir lui interdire cette opération, s'il le juge à propos. Le législateur a entendu restreindre les droits du créancier dans l'intérêt de la Nation, du débiteur et du créancier lui-même.

Aux termes de l'article 10, le créancier privilégié, hypothécaire ou antichrésiste ne peut entraver le emploi ; il ne peut utiliser les moyens d'exécution dont il dispose à l'égard de son débiteur que lorsque ce dernier sera tout à fait rétabli dans sa situation antérieure au sinistre. Il ne peut, dit textuellement l'article 10, « ni s'opposer au emploi, ni exiger le paiement de sa créance en argent qu'à l'échéance fixée par le contrat initial prorogée sans frais d'une période correspondante à l'interruption de jouissance. L'indemnité se trouve donc rendue insaisissable (acomptes et avances).

Il résulte toutefois d'une réponse ministérielle faite à un député le 11 janvier 1922 que la faculté de pratiquer entre les mains du Crédit national une saisie-arrêt sur l'indemnité au cas de emploi est laissée au créancier né du emploi (1). Le ministre des Régions libérées répond en ces termes : « Il résulte de l'article 10 de la loi du 17 avril 1919 que

(1) A l'*Officiel* du 11 janvier 1922, p. 14.

les créanciers du sinistré qui remploie ne peuvent valablement faire opposition au paiement de l'indemnité à leur débiteur sauf en ce qui concerne les créanciers nés à raison du emploi.

« Toutefois le Crédit national, tiers aussi, n'est pas juge de la saisie ; il doit surseoir au paiement jusqu'à mainlevée amiable ou judiciaire de la saisie pratiquée. Il appartient à l'intéressé de demander cette mainlevée à la juridiction compétente. »

Le paragraphe 6 de l'article 10 ne vise que les créanciers hypothécaires, privilégiés ou antichrésistes, mais il est bien certain que cette disposition s'applique à plus forte raison aux créanciers chirographaires dont le droit porte sur l'ensemble des biens du sinistré et dont la garantie est moindre que celle des autres.

Il est apparu dans l'intérêt de l'Etat que si le créancier avait eu le plein exercice de ses droits, l'œuvre de reconstitution se serait trouvée entravée. Quant au débiteur, il pouvait paraître équitable de lui octroyer les délais nécessaires pour sa libération qu'il pouvait escompter prochaine sans des conditions anormales qui vinrent le priver de la jouissance de son bien.

Cette solution avait de plus l'avantage de ne léser en rien les droits du créancier, qui pour être ajournés et paralysés momentanément ne se trouvent

nullement compromis, tout au contraire, puisqu'ils sont reportés automatiquement de l'immeuble détruit sur l'immeuble reconstruit. En effet, l'hypothèque, le privilège et l'antichrèse reprennent de plein droit sur l'immeuble nouveau la place et l'ordre qu'ils occupaient sans qu'aucune formalité d'inscription soit nécessaire de la part du créancier. Toutefois aux termes du paragraphe 7 de l'article 10, de la loi du 17 avril 1919, un privilège est inscrit au premier rang au profit de l'Etat. Le cas visé par cette disposition, qui se justifie pleinement, est celui où l'immeuble ayant subi dans son évaluation une dépréciation pour cause de vétusté, l'Etat a consenti après emploi des 10.000 fr. alloués en toute propriété au sinistré, des avances remboursables pour permettre la réédification de l'immeuble dans son importance première.

Le transfert des droits des créanciers sur l'immeuble reconstitué est chose simple lorsqu'un immeuble identique est substitué à celui détruit. Mais le remploi peut avoir lieu en similaire ; alors peuvent se présenter des situations plus ou moins complexes provenant des différentes modalités possibles de remploi.

Dans son rapport, M. Desplas envisage quelques-unes des difficultés pratiques pouvant se produire : « il pourra arriver, écrit-il, que l'immeuble soit reconstruit sur un terrain différent ; si ce terrain est libre d'hypothèques ou de privilèges, il n'y a

aucune difficulté à l'application de notre article, mais il sera parfois grevé.

« C'est là une situation qui se présente assez souvent dans la pratique courante. En cas de vente totale de l'immeuble, on ventile le prix du terrain et celui de la construction. Sur la première partie de ce prix, les créanciers garantis par la terre sont payés en premier lieu ; sur la deuxième, gardent leur rang les créanciers inscrits sur la construction. On appliquera dans notre cas une règle analogue. Lorsque deux établissements seront fusionnés, la juridiction compétente déterminera en cas de litige les conditions dans lesquelles s'exerceront les droits réels grevant chacun d'eux. Les hypothèques coexisteront et en cas de vente de l'immeuble leur règlement donnera lieu à ventilation (1) ».

D'une manière générale nous pouvons dégager cette règle que c'est la juridiction compétente en matière de remploi (2) qui doit être appelée à statuer dans tous les cas où les créanciers peuvent craindre une atteinte à leurs droits. Son rôle doit consister à concilier les intérêts respectifs des parties en présence et dans cette voie la plus grande liberté d'ap-

(1) Rapport Desplas, page 196.

(2) Tribunal des dommages de guerre ou à défaut conseil de préfecture en premier ressort, commission supérieure de dommages de guerre en appel (loi du 31 mai 1921).

préciation doit lui être laissée. C'est ainsi que dans certaines hypothèses, le remploi peut être interdit par elle aux sinistrés comme préjudiciable aux créanciers, tandis que dans d'autres le débiteur peut être autorisé à racheter le droit qui grevait son immeuble.

Nous avons supposé jusqu'à présent que le sinistré optait pour le remploi, mais il est libre de ne pas prendre ce parti, se contentant de l'indemnité perte subie. Il est fort à croire qu'il agira ainsi toutes les fois où il n'escompte retirer aucun profit de la reconstruction de son immeuble ; sera le cas notamment lorsque le bien est grevé très au delà de sa valeur réelle.

L'hypothèse du non remploi est apparue au législateur comme pouvant être nettement préjudiciable au créancier. C'est pourquoi il accorde à celui-ci la possibilité de maintenir ses droits.

Aux termes du paragraphe 8 de l'article 10, le créancier est autorisé à prendre la place de son débiteur qui s'oppose au remploi et à procéder lui-même à la réédification de son gage ; il se trouve dès lors subrogé dans les droits et les obligations de son débiteur, mais il doit solliciter une autorisation judiciaire, donnée par le tribunal de dommages de guerre, qui apprécie souverainement les raisons que peut avoir le sinistré de ne pas remployer.

L'autorisation judiciaire accordée, le créancier va pouvoir remplir aux lieu et place du sinistré toutes les opérations de remploi, c'est-à-dire faire fixer la perte subie et les frais supplémentaires, recevoir des acomptes, demander des avances et même céder à un tiers le droit à indemnité, comme aurait pu le faire son débiteur.

S'il y a plusieurs créanciers, ils devront s'entendre pour agir de concert comme dans le cas de faillite.

Parmi les bénéficiaires jouissant de cette faculté se trouvent, aux termes du paragraphe 8 de l'article 10, les créanciers hypothécaires ou antichrésistes ainsi que les créanciers chirographaires et ceux ayant obtenu une promesse de vente ; bref tous ceux ayant un droit réel quelconque sur le bien détruit.

Dans les premiers projets (rapport Desplas) datant de l'époque où le remploi était obligatoire, ce bénéfice était réservé aux créanciers hypothécaires, privilégiés ou antichrésistes, car pour eux l'immeuble disparu constituait leur seul gage, tandis que les créanciers chirographaires ne voyaient dans la démolition du bien qu'une diminution de leur sûreté et ils avaient la faculté d'obtenir des garanties supplémentaires sur le reste du patrimoine de leur débiteur.

L'immeuble ainsi reconstitué par les créanciers, reste la propriété du débiteur sinistré. Les créanciers n'ont ni plus ni moins de droits qu'auparavant. Cette

solution ne peut faire aucun doute, car il s'agit pour les créanciers d'une simple subrogation dans les droits et charges de leur débiteur. Au cours des débats parlementaires, M. Vieu, à la Chambre, a toutefois insisté pour que cette question soit nettement précisée. « Voilà un débiteur, disait-il, qui n'a pas fait le remploi ; son créancier se trouve subrogé à ses droits et reprend tout l'immeuble. Où va-t-il le reconstruire ? Incontestablement sur le sol du débiteur sinistré. Or, aux termes du droit commun, le propriétaire du sol est propriétaire de l'immeuble. Dans ces conditions quels seront les droits respectifs du débiteur et du créancier ? Quel sera le véritable propriétaire ? Il y a là un point sur lequel j'appelle l'attention de M. le rapporteur ». A cette demande d'interprétation du sens de la loi, M. Desplas, rapporteur, a répondu en termes formels : « la commission, sur ce point, s'est bornée à reprendre le texte de la Chambre. Je ne crois pas qu'il présente d'inconvénients sérieux, cependant il n'est peut-être pas inutile ni indifférent de préciser un point qui peut prêter à divergence d'interprétation, puisque M. Vieu pose la question. Il faut être bien d'accord sur le droit que notre texte donne aux créanciers. Pour faciliter le remploi, si le propriétaire reste inactif et passif, les créanciers hypothécaires et privilégiés ont le droit de se substituer à lui pour effectuer le

remploi. Mais il ne faut pas qu'il y ait confusion ; si le texte parle de subrogation, *il ne faudrait pas s'imaginer que parce que les créanciers ont pris l'initiative d'effectuer le emploi, ils aient acquis un droit de propriété quelconque sur l'immeuble* et qu'une partie des droits du propriétaire doit passer sur leur tête. Il doit être bien entendu que le créancier qui agit ainsi continue à n'être qu'un créancier, que c'est pour le compte du propriétaire que la propriété est reconstituée et que le créancier ne fait que reconstituer son gage tant pour lui que pour la masse des créanciers ».

Il résulte de là que la subrogation du créancier se limite au montant de sa créance, de sorte que si, par exemple, une hypothèque ne frappait l'immeuble que pour une somme inférieure à sa valeur réelle, le créancier ne va pouvoir remployer que partiellement, c'est-à-dire reconstruire un immeuble de moindre importance, à moins toutefois qu'il n'ait intérêt à effectuer un emploi plus important, ce qu'il ne pourra faire qu'avec ses deniers personnels.

Le emploi par les créanciers du sinistré peut également donner lieu à des difficultés, notamment quant à la question du terrain sur lequel va être reconstruit l'immeuble détruit. Mais là encore c'est au tribunal à trancher les différends qui peuvent se produire.

Le bénéfice de la subrogation n'est pas octroyé à

tous les créanciers sans exception. Il est soumis à cette condition que ceux-ci aient la qualité de français. Toutefois il peut, aux termes de l'article 10, être étendu aux étrangers dont le gouvernement a passé ou passera dans l'avenir avec le nôtre une convention de réciprocité pour la réparation des dommages de guerre. A l'heure actuelle un seul accord de ce genre est intervenu, c'est la convention franco-belge du 9 octobre 1919 suivant laquelle les belges ayant subi les dommages de guerre en France sont en droit de réclamer l'application de la loi du 17 avril 1919 et les français se trouvant dans les mêmes conditions en Belgique la loi belge du 10 mai 1919.

Il peut sembler à première vue que ce moyen dont disposent les créanciers pour vaincre l'inertie ou le mauvais vouloir de leur débiteur constitue pour eux une garantie sérieuse de leurs droits. Mais lorsqu'on va au fond des choses, on est amené à reconnaître que dans bien des cas leur intérêt à agir ainsi n'est pas aussi considérable que l'on peut le supposer. Si l'on tient compte du temps nécessaire à l'accomplissement des formalités préalables à l'allocation d'indemnité et à la reconstruction de l'immeuble lui-même, ainsi que du fait que la date du remboursement de la créance fixée par la convention est prorogée d'un délai correspondant à la non jouissance, bien rares seront les hypothèses où les créanciers

auront un réel avantage à se prévaloir des dispositions édictées par l'article 10 en leur faveur. A cela il faut encore ajouter le temps indispensable pour la réalisation du gage, c'est-à-dire la vente de l'immeuble. En fin de compte, le créancier n'arrive guère à un résultat plus rapide et plus sûr que s'il se contente de faire saisie-arrêt sur l'indemnité payable en quinze ans, le premier acompte versé à partir de la cinquième année, qui est allouée au sinistré non remployant.

Pour comprendre la raison de cette disposition, il faut se reporter à la genèse de la loi du 17 avril 1919.

L'article 10 a été édicté alors que triomphait dans toute son ampleur la thèse du remploi obligatoire. Quand a été admis le remploi facultatif, il a bien été remanié dans ses termes pour être adapté au système nouveau, mais son esprit est resté le même.

Le législateur ne s'est sans doute pas aperçu alors que le droit accordé au créancier n'avait plus guère de raison d'être dans le nouvel état de choses.

L'article 10 traite ensuite du droit des créanciers en cas de non remploi.

Dans cette hypothèse, le droit commun reçoit son entière application. Les créanciers quels qu'ils soient peuvent former opposition au Trésor sur l'indemnité représentant la valeur de l'immeuble détruit. Ils sont désintéressés suivant leur rang sans qu'aucune délégation expresse de leur part ne soit requise.

L'article 10 prévoit le cas de l'usufruit. Le titre délivré au sinistré est alors immatriculé pour l'usufruit au nom de l'usufruitier et pour la nue propriété au nom du débiteur.

Si l'immeuble détruit était grevé de servitudes comme le droit d'usage ou d'habitation, l'indemnité est répartie suivant les droits que peut faire valoir chacune des parties en présence et dans les conditions fixées par l'administration de l'enregistrement pour les droits en matière successorale. Lorsque surgira une difficulté quelconque d'appréciation, le tribunal aura à déterminer la part revenant à chacun.

Un délai est toutefois imparti pour la formation de l'opposition au paiement et signification en doit être faite entre les mains des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs des Finances. Ce délai est fixé à un mois à compter de la détermination de l'indemnité définitive. Les formalités à remplir par les créanciers seront les suivantes : inscription dans la huitaine des oppositions et signification « à peine de nullité sur un registre tenu au greffe du tribunal des dommages de guerre. Passé ce délai, les paiements effectués seront valables ».

Le Comité consultatif des dommages de guerre a été amené à émettre son opinion sur l'étendue des droits du créancier et du sinistré débiteur sur les intérêts

afférents au montant de la perte subie, à la suite d'une demande du Crédit foncier de France au ministre des Régions libérées, demande ainsi conçue : le créancier hypothécaire de l'attributaire d'une indemnité de dommages de guerre peut-il se faire attribuer les intérêts dus par l'Etat à son débiteur sur le montant de la perte subie en vertu de l'article 47 de la loi du 17 avril 1919 ? Au cas où ce droit lui serait reconnu, dans quelle forme pourrait-il l'exercer ?

Réuni sous la présidence de M. Larnaude, l'éminent doyen de la Faculté de droit de Paris, le 17 juillet 1919, le Comité consultatif a émis l'avis suivant :

« Vu la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre, et notamment les articles 10, 43, § 5 et 47 ;

« Vu les articles 2092, 2093, 2151 du Code civil, 581, 592 et 593 du Code de procédure civile ;

« Vu le décret-loi du 28 février 1852 sur les sociétés de crédit foncier ;

« Vu l'article 14 de la loi du 9 juillet 1836,

« Considérant que la question posée se subdivise en deux chefs distincts qu'il convient d'examiner successivement :

« Sur le premier chef,

« Considérant qu'il convient tout d'abord de déterminer si la loi du 17 avril 1919 a apporté, en ce

« qui concerne les intérêts dus en vertu des articles 43, § 5 et 47 une exception au principe général posé par l'article 2092 du Code civil et d'après lequel les biens d'un débiteur sont le gage commun de ses créanciers ;

« Considérant que la seule restriction formulée par la loi à cet égard est contenue dans l'article 10, § 6, ainsi conçu :

« Le créancier privilégié, hypothécaire ou antichrésiste ne peut s'opposer au remploi, ni exiger le paiement de sa créance fixée par le contrat initial, prorogée sans frais d'une période correspondant à l'interruption de jouissance » ;

« Considérant que cette disposition, qui déroge au droit commun, ne saurait être étendue au delà de l'hypothèse qu'elle prévoit ;

« Qu'elle suspend seulement les voies d'exécution que les créanciers voudraient pratiquer sur le capital attribué par l'Etat au sinistré en vue de lui permettre la reconstitution des biens atteints par le dommage ;

« Que, d'ailleurs, la restriction formulée s'applique uniquement au cas où le remploi est effectué, ainsi qu'il résulte de l'article 10, § 10, ainsi conçu :

« En cas de non remploi, l'indemnité est attribuée aux créanciers privilégiés, hypothécaires ou antichrésistes, suivant leur rang, et aux bénéficiaires

« d'une promesse de vente, sans qu'il soit besoin de
« délégation expresse et dans les conditions prévues
« à l'article 43 ;

« Que d'autre part, il n'existe pas, même en cas de
« emploi, pour interdire la saisie par des créanciers
« des intérêts de l'indemnité, les raisons qui ont
« amené le législateur à interdire les voies d'exécu-
« tion portant sur le capital lui-même ;

« Que cette interdiction, inspirée exclusivement
« par l'intérêt public, a pour but de garantir l'affec-
« tation à la reconstitution des régions envahies des
« sommes versées par l'Etat à l'attributaire ;

« Que la nécessité d'affecter à cette reconstitution
« les intérêts des sommes versées au titre de la perte
« subie n'apparaît pas d'une manière aussi impé-
« rieuse ;

« Qu'il résulte en effet des débats de la loi au Par-
« lement que le législateur en votant l'article 47, a
« voulu surtout mettre à la disposition des sinistrés le
« moyen de payer à leurs créanciers les intérêts des
« sommes qu'ils pouvaient leur devoir en vue de
« diminuer leur passif ;

« Que cette considération commande la solution à
« adopter en la circonstance et que par conséquent
« il y a lieu d'admettre que les voies d'exécution de
« droit commun peuvent s'exercer librement sur le
« montant des intérêts dus par l'Etat ;

« Considérant toutefois que, spécialement dans le
« cas du Crédit foncier, il convient de spécifier qu'en
« cas de remploi et par argument de l'article 10, § 6,
« les intérêts dus ne peuvent être saisis que pour sû-
« reté de la partie de l'annuité qui représente l'amor-
« tissement du capital ;

« Considérant que ce premier point résolu, il con-
« vient de spécifier qu'en cas de remploi et par argu-
« ment de l'article 10, § 6, les intérêts dus ne peuvent
« être saisis que pour sûreté de la partie de l'annuité
« qui représente les intérêts proprement dits de la
« créance et non pour la partie de l'annuité qui re-
« présente l'amortissement du capital ;

« Considérant que ce premier point résolu, il con-
« vient pour répondre à la question posée d'examiner
« si les créanciers hypothécaires et particulièrement
« le Crédit foncier de France peuvent invoquer un
« droit de préférence par rapport aux autres créan-
« ciers de l'attributaire ;

« Considérant que cette question ne touche qu'in-
« directement à l'interprétation de la loi du 17 avril
« 1919 sur la réparation des dommages de guerre et
« qu'il y a lieu, sous réserve de compte à tenir, le
« cas échéant, de l'article 10, § 10, de renvoyer les
« intéressés à l'application du droit commun.

« Sur le second chef :

« Considérant que, sous réserve ici encore, de

« l'application de l'article 10, § 10, aucune forme
« spéciale ne semble être imposée par la loi pour
« l'exercice des voies d'exécution sur les intérêts, et
« qu'il convient, une fois de plus, de les renvoyer au
« droit commun :

« Est d'avis :

« Sur le premier chef :

« Que les intérêts dus par l'Etat aux attributaires
« d'indemnités en vertu des articles 43, §§ 5 et 47 de
« la loi du 17 avril 1919 peuvent être saisis par tous
« les créanciers desdits attributaires, qu'il y ait rem-
« ploi ou non, mais que dans le cas de remploi, ils
« ne peuvent être saisis que pour garantir le paiement
« des intérêts dus par l'attributaire et non pour assu-
« rer le remboursement du capital ou d'une fraction
« du capital ;

« Qu'il n'y a pas lieu d'examiner quels peuvent
« être les droits de préférence accordés à chaque
« catégorie de créanciers, qu'il suffit sur ce point de
« se référer au droit commun, sous réserve de l'ap-
« plication éventuelle de l'article 10, § 10 ;

« Sur le deuxième chef :

« Que, sous la même réserve, il convient de ren-
« voyer les créanciers de l'attributaire au droit com-
« mun pour la détermination des voies d'exécution à
« exercer, en leur rappelant, en tant que de besoin,
« l'article 14 de la loi du 9 juillet 1836 aux termes du-

« quel les saisies-arrêts sur les sommes dues par
« l'Etat n'auront effet, si elles ne sont pas renouve-
« lées, que pendant cinq années à compter de leur
« date ;

« Adopté en séance du Comité consultatif des dom-
« mages de guerre le 17 juillet 1949. »

SECTION II. — La dation en paiement.

Le but final du remploi est que les sinistrés soient replacés dans la situation même qu'ils occupaient avant le sinistre. On a souvent dit qu'avec le remploi obligatoire l'Etat ne se présentait que comme le débiteur de la chose détruite et non de la valeur de construction ou de fabrication. Il était donc tout à fait logique d'une part qu'avec le système ainsi établi l'Etat se réserve le droit de remettre au sinistré une chose analogue par sa nature et son usage à la chose perdue et qui lui soit équivalente en valeur. Ce mode de paiement est évidemment le mode idéal de réparation, car il remet immédiatement et sans les difficultés et les ennuis d'une reconstitution le sinistré dans la situation où il se trouvait avant la destruction, et il réalise automatiquement le remploi (1).

(1) Rapport Desplas, p. 244.

D'autre part, la dation en paiement remplit les conditions les moins onéreuses pour le Trésor, car l'Etat va se trouver après la guerre propriétaire de nombreux biens qui ne représenteront plus pour lui aucune utilité immédiate, par suite des transformations intervenues. C'est ainsi qu'on a pu citer le cas des casernes qui pourront être un abri tout à fait indiqué pour ceux dépourvus de toit d'habitation. Mais, il faut bien le reconnaître, la dation en paiement représente surtout une application en matière mobilière. L'Etat a dû pendant la guerre produire lui-même ou acheter un nombre considérable de matières premières et de produits fabriqués dont il n'aura plus l'usage, la fin des hostilités survenue. C'est là toute la question des stocks que l'Etat pourra remettre au sinistré comme moyen de paiement (1).

Il réalisera ainsi un double but aussi avantageux pour lui-même que pour l'intéressé, puisque quant à lui il trouvera ainsi un débouché ; quant au sinistré il sera mis plus rapidement en possession des objets dont il a besoin. Il n'est pas question sans

(1) Circulaires du sous-secrétaire d'Etat à la Liquidation des stocks n° 1091 du 24 septembre 1919 et n° 1241 du 16 octobre 1919. Circulaire du 17 avril 1921 relative à l'acquisition de matériel de la liquidation des stocks moyennant imputation de prix sur indemnité pour dommages de guerre.

doute ici d'établir une concurrence entre l'industrie privée et l'Etat producteur (1) ; mais au contraire cette réalisation de payement ne peut être qu'une sauvegarde pour le consommateur c'est-à-dire pour le sinistré.

Avant d'examiner ce mode de payement en lui-même, il importe, pensons-nous, de bien préciser dans quelle condition il y a dation en payement de la part de l'Etat.

Une note parue à l'*Officiel* du 23 novembre 1919, page 13304, donne à ce sujet une réponse très explicite :

« La question a été posée de savoir si le fait, par
« l'Etat, de remettre, soit directement, soit par man-
« dataire aux sinistrés qui l'acceptent, des fourni-
« tures, objets, outillages ou marchandises réquisi-
« tionnés, enlevés ou détruits, constituait une dation
« en payement (en exécution de l'article 46, § 3, de la
« loi du 17 avril 1919).

« Cette question paraît devoir être tranchée par
« une distinction.

« Si les objets remis aux sinistrés sont ceux-là
« mêmes qui leur ont été enlevés par l'ennemi, le
« dommage doit être considéré comme réparé, ou,

(1) Proposition de M. Tissier d'utiliser à la fabrication de tout ce qui est nécessaire au sinistré les usines créées par l'Etat pendant la guerre.

« tout au moins, il n'y a lieu de tenir compte que
« des détériorations subies par les objets, du fait de
« la réquisition. La notion de dation en payement
« n'a donc pas à intervenir.

« Si les fournitures, matériel, etc., remis aux si-
« nistrés ne sont pas ceux qu'ils avaient perdus, mais
« des fournitures similaires ou analogues, la question
« semble être résolue par l'article 46, §§ 3, 4 et 5 de
« la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dom-
« mages de guerre.

« D'après ces textes, après la constatation et l'éva-
« luation du dommage, et la fixation de l'indemnité,
« l'Etat peut se libérer par la remise aux attribu-
« taires, avec leur consentement, de fournitures
« similaires de même valeur en ce qui concerne les
« immeubles par destination et les meubles ayant une
« utilité industrielle, commerciale, agricole, profes-
« sionnelle ou domestique et, en ce qui concerne les
« autres meubles, par la remise d'objets mobiliers
« de même nature et de même valeur.

« Il y a dation de paiement lorsque ces conditions
« sont remplies, sous réserve naturellement de tenir
« compte des différences de valeur intrinsèque (par
« exemple force d'une machine) en plus ou en moins.

« D'autre part, le calcul de l'indemnité doit se
« faire pour les immeubles par destination, d'après
« les règles exposées à l'article 5 de la loi et, pour les

« meubles, d'après les règles exposées à l'article 13.

« On ne saurait donc prendre pour base de calcul
« de la perte subie, la valeur du matériel alloué en
« remplacement, ce calcul doit se faire d'après la
« valeur de 1914, et il en est de même du calcul des
« frais supplémentaires, qui comporte en principe,
« la reconstitution d'un objet identique. C'est égale-
« ment sur la perte subie, c'est-à-dire sur la valeur
« de 1914, que doit jouer, le cas échéant, la réduc-
« tion à opérer du fait de la vétusté. »

La dation en paiement est donc la réparation en nature du dommage causé. Mais deux grosses questions se placent dans cette disposition spéciale du paiement.

Tout d'abord l'Etat aura-t-il le droit de l'imposer ? Ou bien faudra-t-il que le sinistré lui donne son consentement ?

Le premier texte de la Commission des 44 de 1916 contenait dans son article 27 la phrase : « si les attributaires acceptent », mais au cours de la discussion, cette phrase fut supprimée et M. Marin, à la séance de la Chambre du 16 janvier 1917 fit ressortir combien ce manque de consentement à réclamer du sinistré était une disposition pernicieuse. M. le garde des Sceaux montra que le tribunal des dommages de guerre aurait à statuer en cas de conflit « : en toute équité et bon sens ». Cependant au cours des dis-

cussions postérieures, il fût décidé que le sinistré devra toujours apporter son consentement à l'offre de dation en paiement qui lui sera faite par l'Etat, et l'intervention du tribunal des dommages de guerre ne fut plus admise dans l'article 46 que dans les cas ordinaires d'évaluation selon les règles générales de la loi.

D'autre part, il fallait que l'objet ainsi remis au sinistré présente de nombreuses qualités pour que ce soit réellement un paiement qui ne crée pas d'inégalité entre ceux payés en espèces et ceux payés en nature.

Il convenait que les meubles ou les immeubles donnés en paiement fussent non seulement des objets de même valeur mais aussi de même nature. On ne pouvait par exemple donner en paiement une usine pour un château ou inversement. Enfin le lieu de l'immeuble offert au sinistré devait rentrer dans les conditions générales imposées par le remploi, puisque le remploi reste toujours la fin principale recherchée par le législateur et que tous les modes de réparation établis n'ont qu'un seul but, concourir à l'efficacité de ce remploi par les moyens les plus propres. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 46, l'immeuble proposé doit être situé dans le canton du dommage ou dans les cantons limitrophes.

En ce qui concerne les meubles la dation en paie-

ment peut s'appliquer à toutes les différentes catégories comme pour les immeubles (1), meubles ayant une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique. C'est surtout pour le remplacement de ces meubles et pour l'outillage des usines que la dation en paiement sera très pratiquée, car outre ce que nous avons dit au sujet des stocks de l'Etat français, il faut tenir compte également de l'application du traité de paix qui prévoit la reprise des objets enlevés par les allemands en pays envahis et récupérés en Allemagne (2). Il est à

(1) Un arrêté du ministre des Travaux publics en date du 24 janvier 1920 instituait une commission à l'effet d'arrêter la liste des bateaux à attribuer aux marins français dont le matériel a été détruit au cours de la guerre. Circulaire du ministre des Régions libérées du 2 juillet 1920, n° 394, relative à la délivrance de matériaux aux sinistrés ayant reçu leur titre de créance.

(2) Vœu de la Chambre de commerce de Paris, tendant à ce que la réparation des dommages subis par les commerçants et industriels soit opérée dans la plus large mesure en nature à l'aide de prélèvements et réquisitions à exercer en Allemagne.

« Avec une indemnité en argent si large soit-elle, les industriels risqueront d'attendre fort longtemps les matières, l'outillage et les machines qui leur sont nécessaires pour reprendre le travail. Or, la rapide organisation de leur fabrication les intéresse plus que tout ; elle n'est d'ailleurs pas moins urgente dans l'intérêt de la nation, car plus vite ils travailleront, plus vite ils aideront par les salaires, les impôts, et même leurs bénéfices à la reconstitution de la richesse nationale. Or, ces matières premières et surtout cet outillage

regretter, ainsi que le réclamaient certains députés, qu'il n'ait pas été imposé à l'Allemagne de nous livrer en réparation de nos dommages une partie de son matériel industriel. On a pu craindre que ce ne fût là un moyen détourné de faire concurrence sur le marché national aux producteurs français. Nous pensons au contraire que ce n'eût été en rien leur nuire, car étant donnée la somme colossale des demandes nationales, il leur a été impossible de répondre à toutes et la reprise de la vie économique en a souffert.

Une application intéressante, mais d'une portée assez restreinte, du paiement en nature a été réalisée en Alsace et en Lorraine alors que M. Millerand occupait la fonction de haut commissaire. Les sinis-

« et ces machines existent dans les usines similaires en Alle-
« magne. Ne serait-ce pas le devoir de l'Etat français d'en
« exiger la remise ou de les réquisitionner à titre d'indemnité
« de guerre, en laissant à l'Etat allemand la charge de rem-
« bourser lui-même ses nationaux.

« La réquisition des matières premières et de l'outillage, mise
« actuellement en pratique par les allemands en Belgique et dans
« les départements envahis avec une méthode et une organisa-
« tion qu'il n'y aurait qu'à imiter, éviterait à l'Etat français
« d'avancer des capitaux considérables, permettrait à notre
« industrie de fonctionner à nouveau très rapidement, et, par
« contre-coup, imposerait à l'industrie allemande un chômage
« qui ne serait que la juste compensation du chômage que
« l'invasion et la réquisition de son outillage ont fait subir à
« notre industrie... » (Séance du 22 mai 1915, rapport de
M. Legouez).

trés furent autorisés dans une certaine mesure à se porter adjudicataires de leurs dommages de guerre des usines ayant appartenu à des sujets de nationalité ennemie et qui depuis le début des hostilités avaient été mises sous séquestre. Ainsi quelques grosses manufactures d'Alsace-Lorraine échouèrent en paiement de leurs dommages à des industriels sinistrés.

Le texte de l'article 46 ne dit pas dans quel délai l'Etat pourra se libérer par les moyens qu'il indique, ni dans quelle forme il fera connaître ses intentions à l'attributaire.

Le paragraphe 5 de l'article 46 mentionne que l'Etat peut se libérer pour totalité ou partie en faisant « exécuter à ses frais les travaux de restauration des immeubles ou meubles endommagés ou en fournissant les matériaux pour cette réparation ». C'est dans cette formule qu'est mise nettement à jour la conception idéale que se faisaient de la réparation les partisans du remploi obligatoire. Sans doute, disaient-ils, il faudrait que l'Etat puisse reconstituer lui-même, mais devant les difficultés pratiques soulevées par une telle conception ils proposaient un système bâtard dans lequel ils faisaient du sinistré un mandataire de la nation qui reçoit d'elle un rôle économique à remplir. Ici se place donc un peu de cette reconstitution par l'Etat lui-même.

A la séance de la Chambre du 17 janvier 1919, M. Tallandier demandait si, au cas où la restauration ainsi faite était insuffisante, le sinistré aurait droit à la perte subie. Le rapporteur répondait que le mode de libération de la dation en paiement « n'est à la disposition de l'Etat qu'à condition qu'il s'en serve de bonne foi... Par conséquent dans l'hypothèse où la réparation serait partielle ou insuffisante, l'action resterait ouverte aux sinistrés ». Quelle est cette action ? C'est celle qui est ouverte à tout sinistré en cas de désaccord avec l'Etat, juridiction au premier degré des commissions cantonales, en appel des tribunaux de dommages de guerre, en dernier ressort la Commission supérieure.

Il faut également noter que l'Etat prend à sa charge tous « les frais de déblayement de tous les immeubles, de recherche et d'enlèvement des projectiles non éclatés ; il pourra y procéder d'office, d'accord avec la municipalité, sans autorisation des propriétaires, l'Etat devient propriétaire des matériaux » (1). Solution logique, puisque l'Etat paye en tout état de cause la perte subie, basée sur les frais de construction d'avant-guerre.

(1) Circulaire du ministre des Régions libérées, relative aux conditions des travaux de déblayement en date du 10 avril 1920, n° 189 ; également la circulaire du ministre des Régions libérées, n° 203 relative aux frais de déblayement, modifiant celle du 24 juillet 1919, touchant le remboursement de ces frais au sinistré qui en a pris la charge, 17 avril 1920.

SECTION III. — Le rachat des immeubles par l'Etat.

A côté de la dation en paiement, l'article 46 traite d'une autre faculté laissée à l'Etat et qui ne rentre en rien dans un mode quelconque de remise en nature (art. 46, § 6).

Il est dit que l'Etat peut acheter en tout ou en partie des immeubles endommagés ou détruits. Cette disposition vise surtout les zones comprises dans le champ des opérations militaires. La prescription de l'article 46 présente un intérêt tout spécial si l'on considère qu'il y a des espaces qu'il sera impossible de remettre dans leur productivité d'avant-guerre, parce que trop labourés par les projectiles, ravagés de tranchées et recouverts d'ouvrages bétonnés. Il faut aussi tenir compte des champs glorieux où dorment les héros disparus. Enfin il y a des immeubles qui rappelleront tant d'actes d'héroïsme qu'ils doivent être considérés comme monuments historiques, dont l'Etat doit assurer la conservation. « Comprendrait-on qu'il fût permis d'ouvrir un débit de vin ou une guinguette à la Maison du Passeur, à la Ferme Navarin, à la Ferme de Thiaumont ou à la Ferme de Monacu ? » (1) L'expropriation par l'Etat se présente donc pour de multiples raisons.

Il y a lieu notamment de considérer le cas des fo-

(1) Rapport Desplas, page 245.

rêts particulières endommagées. Et le ministre des Finances écrivait le 19 juillet 1915 à son collègue de l'Agriculture : « J'ai l'honneur de vous faire connaître que je suis d'accord avec vous pour penser que l'acquisition par l'Etat sera dans un certain nombre de cas le moyen le plus efficace d'assurer la restauration des massifs forestiers qu'il importe dans un intérêt général de conserver ».

Lorsque l'Etat manifestera son intention de se rendre acquéreur, il y aura tout d'abord tentative de conciliation entre lui et le sinistré au sujet du prix. Si un accord amiable n'intervient pas, les règles ordinaires de l'évaluation établies à l'article 5 s'appliquent et l'indemnité sera fixée par la Commission cantonale au premier degré, le tribunal des dommages de guerre en appel. Elle comprendra également deux parts : la valeur perte subie évaluée d'après le prix de construction d'avant-guerre à laquelle on devra ajouter celle du sol ; et d'autre part la valeur de remplacement si le sinistré prend l'engagement d'effectuer le remploi dans les conditions de l'article 5, et le paiement sera effectué suivant les règles ordinaires des articles 44 et 45. Toutefois dans ce cas d'expropriation ou de rachat de terres le rayon de remploi est beaucoup plus large, puisque si le sinistré remploie en matière agricole, il peut effectuer cette opération dans toute l'étendue des régions dévastées. Cette disposi-

tion est tout à fait juste, car il n'est pas entièrement dans la capacité du sinistré de pouvoir remployer dans les 50 kilomètres ; il lui faudrait tout d'abord pour cela trouver des terres à acheter ce qui peut être tout à fait impossible dans un périmètre aussi restreint et ce qui, au cas où cette hypothèse pourrait se produire, aurait pour conséquence de créer une plus-value factice et entraînerait à la fois une perte pour l'individu et pour la nation.

Il est bien entendu d'autre part que si la procédure de l'expropriation sera celle des lois de 1841 et 1918, l'indemnité sera calculée dans la conception beaucoup plus large de la loi du 17 avril 1919. Enfin, si la remise en état du sol dépasse la valeur du terrain, l'Etat devra « tenir compte, s'il y a lieu, de la dépréciation qui pourrait en résulter pour le surplus en cas d'acquisition partielle » (art. 46, § 7). C'est le rachat obligatoire par l'Etat. On ne peut qu'approuver entièrement cette dernière disposition, car elle vient mettre un frein aux dépenses exagérées et surtout inutiles qui pourraient être faites en vue d'un résultat tout à fait disproportionné avec les moyens mis en œuvre pour l'atteindre.

Mais il convient de faire remarquer que le paragraphe 7 de l'article 46 ne vise que les immeubles non bâtis, c'est-à-dire surtout les terres.

Une circulaire du ministre des Régions libérées en

date du 21 mars 1921 est venue régler plus en détail les conditions dans lesquelles doivent s'opérer les deux cas de rachat.

La procédure à suivre est similaire pour le rachat obligatoire et le rachat facultatif. Une enquête préalable est faite par les soins du service de la reconstitution foncière. Si les résultats sont concluants, le préfet rend un arrêté de cessibilité.

Il est alors fait au sinistré des offres pour l'acquisition amiable de son terrain, ce qui constitue la tentative de conciliation. Si un accord n'est pas intervenu sur le prix entre le sinistré et les représentants de l'Etat, le tribunal civil, à la requête du préfet doit rendre un jugement d'expropriation. L'indemnité est ensuite fixée non plus par un jury d'expropriation comme d'après la loi de 1841 sur l'expropriation, mais par la commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre.

Pour la fixation de l'indemnité, la circulaire distingue suivant qu'il y a rachat facultatif ou obligatoire de la part de l'Etat. Dans la première hypothèse l'indemnité se compose de la perte subie, des frais supplémentaires avec adjonction des avances pour vétusté, quand il y a lieu, et d'une somme complémentaire, tenant compte de la valeur du sol, représentant la valeur vénale de l'immeuble dans l'état de destruction ou d'endommagement où il se trouve

lors du rachat. Aucune autre indemnité (comme celles accordées dans certains cas d'expropriation) ne peut, d'après la circulaire, entrer, en ligne de compte pour la détermination de l'indemnité. Une exception est cependant faite pour le locataire qui, par suite de l'interdiction de emploi, ne voit pas son bail reporté de l'immeuble détruit sur le nouvel immeuble.

Conformément à l'article 9 de la loi du 25 octobre 1919 il est en droit d'obtenir une indemnité correspondant à la situation.

En ce qui concerne le rachat obligatoire, l'indemnité inclut, la valeur du terrain dans l'état où il est, une indemnité de remise en état comprenant perte subie et frais supplémentaires, mais dans la mesure seulement de la valeur actuelle du terrain, présumé remis en culture, et enfin au cas d'acquisition partielle une somme correspondant à la dépréciation subie de ce fait pour le reste de l'immeuble. Toutefois, la circulaire n'autorise l'Etat à opérer d'acquisition partielle que lorsque, conformément aux règles communément admises, le sinistré demeure en possession d'au moins $\frac{1}{4}$ de la totalité de l'immeuble.

Le paiement de l'indemnité, quels qu'en soient les éléments, est réglé par les articles 44 et 45 de la loi du 17 avril 1919.

SECTION IV. — Le payement en titres de rentes.

(Lois des 30 avril et 23 juillet 1921.)

Après avoir examiné les trois modes de libération de l'Etat prévus par la loi du 17 avril 1919, il convient d'en étudier un autre qui n'a rien de commun avec ceux déjà mentionnés : le payement en rentes sur l'Etat, prévu par l'article 10 de la loi du 30 avril 1921.

Ce payement constitue une grosse innovation dans le problème de la réparation des dommages de guerre, mais non une modification aux règles existantes, attendu qu'il est facultatif tant à l'égard de l'Etat que du sinistré.

Ce mode de payement ne vise que le cas de non emploi et non réinvestissement, et ce terme doit être pris dans le sens que nous avons cherché à dégager, c'est-à-dire qu'il doit englober tout à la fois le non emploi immobilier et la non reconstitution mobilière. Il existe toutefois une exception pour le titre Série G qui n'est pas échangeable contre des titres de rente ; ceci est compréhensible puisque le titre remis en réparation des dommages causés aux maisons de plaisance n'est pas productif d'intérêts (art. 47, § 1^{er}, de la loi du 17 avril 1919).

Rentrant dans la catégorie des non remployants le sinistré désireux de profiter du payement en rentes doit adresser une demande au ministère des Finances

qui, s'il l'agrée, doit en saisir le Crédit national pour que celui-ci suspende tout payement et lui fasse en outre parvenir un relevé exact de la situation du demandeur (acomptes déjà versés), ainsi qu'une mention s'il y a lieu des oppositions et signification relatives au dit titre de créance.

Après remise au sinistré des titres de rente en échange du titre de créance, le ministre des Finances va procéder à l'annulation de ce certificat de créance qui n'a plus sa raison d'être puisque le sinistré se trouve définitivement payé. Il doit en outre communiquer au Crédit national les renseignements concernant les conditions de cet échange (solde non converti en rentes, date d'émission du titre de rente).

Les titres de rente ainsi donnés en payement au sinistré en représentation de la somme encore portée sur le titre de créance (séries *J* et *K*) sont calculés d'après le taux d'émission de l'emprunt le plus récent (1) ; ils sont d'après les dispositions de l'article 10 de la loi du 30 avril 1921 nominatifs, c'est-à-dire immatriculés au nom de l'attributaire du titre de créance (le sinistré ou ses ayants droits). Toujours d'après l'article 10, tout solde inférieur à 100 francs est payé immédiatement en espèces.

(1) « Le montant en rentes du titre délivré est déterminé en divisant le solde disponible visé à l'article précédent par le prix d'émission de un franc de rente » (art. 3, 1^{er} alin., du décret du 13 août 1921).

Il est prescrit que les titres de rente sont inaliénables pendant cinq ans à dater du jour de leur délivrance. Une mesure de faveur est cependant prise à l'égard des petits sinistrés, ceux dont la perte subie ne dépasse pas 5.000 francs ; pour eux le délai d'inaliénabilité est réduit à deux ans.

Cette disposition a été édictée par le législateur afin de parer à une trop grande diffusion de titres pouvant être jetés en même temps sur le marché. Il était en effet à prévoir que nombre de sinistrés seraient tentés de réaliser leurs titres pour se créer des disponibilités.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, il n'est pas nécessaire pour bénéficier du paiement en rentes que le titre de créance soit intact, plus exactement intouché, des acomptes peuvent très bien avoir été alloués aux sinistrés, mais le décret du 13 août 1921 exige que le chiffre du reliquat de l'indemnité s'élève encore à 100 francs au moins.

Le point de départ de la jouissance du titre de rente date, comme c'est l'usage, de l'échéance antérieure à l'émission, mais alors les arrérages ainsi versés font l'objet d'une retenue sur le premier versement à recevoir.

Jusqu'à la date de l'émission, qui est présumée concorder avec la remise des titres, le sinistré continue à toucher pour son indemnité les intérêts à 5 0/0

prévus par l'article 47 de la loi du 17 avril 1919 et il reçoit du Crédit national le reliquat d'intérêt antérieur à l'émission.

Si l'on rapproche les modalités de paiement de la perte subie instituées par la loi du 17 avril 1919 avec celles de la loi du 30 avril 1921, il apparaît immédiatement que le sinistré non remployant a un intérêt considérable à opter pour cette dernière solution.

En effet, tandis qu'aux termes de la loi du 17 avril 1919 l'indemnité mobilière en cas de non reconstitution est versée à l'attributaire en 10 ans et l'indemnité immobilière au cas de remploi en 15 ans, le premier versement intervenant après un délai de cinq ans, le sinistré qui demande en paiement des titres de rentes reçoit sur le champ un titre que, dans un délai de cinq ans et même quelquefois deux ans, il va pouvoir réaliser comme il l'entend. De plus dans les circonstances actuelles, ce sinistré bénéficie d'un taux d'intérêt supérieur à celui de 5 0/0 fixé par l'article 47 de la loi du 17 avril 1919, le dernier emprunt étant émis au pair à 6 0/0.

Une loi postérieure est venue étendre aux meubles visés au 4^e alinéa, paragraphe 4, de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, la faculté du paiement en titres de rentes : c'est la loi du 23 juillet 1921 se composant d'un article unique et intitulé : Loi relative aux modes de paiements des indemnités prévues par la

loi du 30 avril 1921 pour la réparation des dommages causés aux biens meubles.

Pour trouver la conception première de cette disposition, il faut se reporter au projet de M. de Lasteyrie, sur ce point ; le projet fut repris par plusieurs membres de la Chambre, M. des Rotours, entre autres, qui l'énonça de la façon suivante : « dans tous les cas où le remploi en matière de dommages de guerre, causés aux biens meubles, donnent lieu à l'attribution des frais supplémentaires en vertu des dispositions de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, sera considéré comme ayant remployé l'attributaire qui accepte le payement des sommes qui lui sont dues en titre de rentes sur l'Etat. Les titres ainsi délivrés seront nominatifs et inaliénables pendant cinq ans ».

Après des divergences de vues il fut décidé qu'il y aurait disjonction d'avec la loi de budget relative aux dépenses recouvrables et que cette disposition ferait l'objet d'une loi spéciale vu son importance.

Venue en discussion devant la commission des dommages de guerre, elle subit certaines restrictions. L'amendement primitif de M. des Rotours englobait non seulement les biens meublés visés à l'alinéa 4, paragraphe 4, de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, mais tous ceux donnant droit aux frais de remplacement. La loi du 23 juillet 1921 se limite aux meubles

meublants. En réalité l'importance pratique de cette restriction est minime vu que les meubles visés aux trois premiers paragraphes de l'article 13 sont soumis à la condition de reprise de l'exploitation pour l'allocation des frais supplémentaires.

De plus, il semblait juste à la commission qu'un certain retranchement fut opéré sur l'indemnité totale transformée en titres de rentes, retranchement devant servir à compenser les avantages retirés par le sinistré de ce mode de payement. Mais sur quelle partie de l'indemnité devait porter cette retenue ? Il avait tout d'abord été question de la restreindre aux frais de remplacements et de la fixer à 25 0/0, en fin de compte on tomba d'accord à la commission pour la faire supporter par l'indemnité totale, mais en la réduisant à 15 0/0.

Une circulaire du ministre des Régions libérées, en date du 18 septembre 1921, n° 1096, règle la procédure à suivre pour la demande d'obtention de titres de rentes aux termes de la loi du 23 juillet 1921.

Cette demande doit être adressée à la préfecture du département qui a délivré le titre de créance et être transmise par elle au Crédit national, lequel procède à l'apurement du compte du sinistré, et à l'abattement de 15 0/0. Toutes ces opérations sont exposées tout au long dans la circulaire.

Les développements donnés relativement à la nature et aux particularités des titres de rente lors de l'étude de la loi du 30 avril 1921 s'appliquent entièrement ici. Le décret du 10 août 1921 est venu réglementer l'une comme l'autre.

Mais il existe deux différences très profondes qui distinguent nettement la loi du 30 avril de celle du 23 juillet.

D'abord la loi du 30 avril 1921, beaucoup plus générale, vise tous les cas de non emploi en matière mobilière comme en matière immobilière, tandis que celle du 23 juillet 1921 prévoit l'hypothèse du emploi uniquement en matière de meubles meublants.

Il convient de bien préciser ce point qui est une innovation grosse de conséquences aux conditions de paiement de cette catégorie de meubles d'après la loi du 17 avril 1919. L'interprétation des textes que nous avons admise et que l'administration a fait prévaloir est que pour toucher les frais de remplacement pour les biens meubles visés à l'alinéa 4, paragraphe 4, de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, il faut procéder au emploi. On s'est vite rendu compte que les justifications de emploi exigées étaient inefficaces et d'un contrôle très difficile pour l'Etat. C'était en outre inciter le sinistré à acheter pour avoir droit aux frais supplémentaires une quantité de meubles

meublants ne répondant plus bien souvent à ses besoins. C'était aller à l'encontre bien entendu de l'intérêt de l'Etat et même du sinistré.

La mesure réformatrice consistant à assimiler l'acceptation de paiement en rentes à un emploi a été fort bien accueillie par les victimes de dommages qui, par voie d'avances ou d'acomptes vont pouvoir se procurer le mobilier nécessaire à leurs besoins immédiats et demander pour le reliquat de leur créance des titres de rente qui vont leur fournir un moyen d'existence.

Ainsi qu'il résulte d'une réponse ministérielle du mois d'octobre 1921, le sinistré est autorisé à faire une demande d'acompte et à accepter pour le surplus de l'indemnité le paiement en rentes, mais alors l'abattement de 15 0/0 ne porte plus sur cet excédent: « la réponse est affirmative sur ce point. Il ne pourra toutefois en raison des dispositions contenues dans l'article 44 de la loi du 17 avril 1919 modifiée, être donné suite à la délivrance de titres de rentes qu'après production par l'intéressé des pièces justificatives d'emploi des sommes versées au titre des avances ou acomptes » (1).

Le deuxième point qui différencie la loi du 30 avril

(1) *Journal officiel*, p. 3688, Débats, Chambre, 16 octobre.

1921 de celle du 24 juillet 1921, c'est que dans cette dernière est prévu un abaissement de l'indemnité totale à 85 0/0 de sa valeur. Pourquoi le chiffre de 15 0/0 fixé comme retenue ? Il semble qu'il ait été établi arbitrairement par la Commission. Malgré les vives critiques qu'il a pu susciter, il nous paraît se justifier assez bien, vu les avantages que le sinistré retire de ce mode de paiement.

Dans l'institution du paiement en titres de rentes, le législateur a pensé, les échéances étant différées, trouver le moyen, qui pour un temps allégerait les charges financières incombant au Trésor du fait de la reconnaissance du droit à indemnité pour dommages de guerre. Il a entendu cependant que l'œuvre de reconstitution n'en souffrit en aucune façon, c'est pourquoi il a limité cette mesure au cas de non emploi, auquel il a ajouté celui de remploi des meubles meublants pour lesquels la solution adoptée par la loi du 17 avril laisse dans la pratique bien souvent à désirer.

Malgré toutes les facilités données au Trésor par ce mode de libération, le paiement en titres de rentes apparaît comme devant être utilisé avec beaucoup de prudence et de modération ; autrement le crédit général du pays pourrait avoir à s'en ressentir et l'Etat ne doit pas perdre de vue que s'il s'acquitte vis-à-vis de nombre de victimes des dommages sans avoir à

bourse délier pour le moment (en capital du moins), il n'en reste pas moins vrai qu'un jour ou l'autre il devra procéder au remboursement des titres. C'est alléger le présent en chargeant l'avenir.

TITRE V. — Les avances.

Lorsque le gouvernement français faisait, le 22 décembre 1914, la déclaration par laquelle il promettait la réparation intégrale des dommages de guerre, il laissait prévoir le projet d'une loi de finances qui ouvrirait un crédit destiné d'abord à apporter quelques soulagements aux victimes de l'invasion et qui ensuite leur permettrait de reprendre leur activité économique. Il était en effet urgent qu'avant toute législation définitive un effort financier soit fait en faveur des habitants des régions dévastées. Il le fallait pour de multiples raisons non seulement de sentiment, mais aussi et surtout pour qu'un arrêt ne se produisit pas dans tout le cycle économique. Ce fut toujours cette première idée qui fut à la base de l'institution du régime des avances.

Lorsque plus tard la loi du 17 avril 1919 fut votée alors que le Nord et l'Est étaient délivrés de l'envahisseur et cherchaient à reprendre leur activité d'avant-guerre, il fallait un statut d'attente qui permit aux sinistrés de reconstituer le plus rapidement possible sans qu'ils soient obligés de rester inactifs

avant que le montant définitif de leur indemnité soit fixé et que le paiement en soit effectué. Tel est donc le but essentiellement économique des avances et leur caractère particulier en ce sens qu'elles sont instituées et souverainement réglementées par l'administration seule.

Le 26 décembre 1914 les Chambres votaient un crédit de 300 millions mis à la disposition du ministre de l'Intérieur, ayant pour but de pourvoir aux besoins les plus urgents. En 1914, 1915 et 1916 des secours s'élevant à de très faibles sommes, furent accordés sur le montant de ce crédit. En 1915, un chapitre spécial portant le numéro 54 *bis* avait été cependant ouvert au titre spécial d'avances dans le budget ; mais ce ne fut qu'en 1917 que le système des avances fut réellement institué par l'administration. Ce régime n'est du reste constitué que par un ensemble de circulaires fixant les taux maxima auxquels l'intéressé a droit pour telle catégorie de dommages.

La loi du 17 avril 1919 dans son article 44 *in fine* dispose que le régime des avances institué continuera de s'appliquer pour répondre aux besoins les plus urgents et que les conditions d'attribution de ces avances seront fixées de concert par le ministre des Régions libérées et par le ministre des Finances.

La législation de la réparation emploie donc deux

termes qui sembleraient avoir la même signification et qui cependant se distinguent nettement par leurs caractères réciproques : les avances et les acomptes.

Qu'est-ce que l'acompte ? C'est un versement partiel de l'indemnité lorsque celle-ci a été fixée par la juridiction compétente et dont le montant est déterminé par la loi. Le sinistré n'a donc droit aux acomptes que lorsqu'il a reçu le titre définitif représentant le montant de sa perte.

L'avance au contraire est l'octroi d'une somme fixée par l'administration, accordée par elle pour telle ou telle catégorie de dommages qu'elle désigne arbitrairement et il suffit pour que le sinistré y ait droit que le dommage ait été constaté et évalué approximativement ; l'administration a donc en réalité carte blanche et l'on ne peut que regretter qu'elle en ait si largement usé en apportant à la demande de délivrance des avances, des complications ou des exigences excessives. Le sinistré ne peut qu'y souscrire, car l'Etat n'est pas tenu de faire ces avances et il peut les entourer juridiquement de toutes les conditions qu'il lui plaît sans qu'aucun recours ne soit ouvert à l'intéressé.

Si une première distinction s'impose entre l'avance et l'acompte, une autre plus importante encore doit être faite entre l'avance et l'indemnité qui est fixée par les juridictions de dommage, et où l'administra-

tion n'est que partie. Celle-ci doit se conformer strictement à la loi et contre les prétentions abusives qu'elle pourrait émettre, l'intéressé pourra faire valoir ses droits. Subir un refus d'octroi d'avances pour le sinistré ne signifie par conséquent en rien la perte de son droit à indemnité ; ce sont deux choses nettement distinctes.

Il importe de bien souligner que l'octroi des avances a pour but avant tout la reconstitution de la vie économique dans les régions dévastées. Aussi n'aura droit à une avance que celui qui reconstituera et d'autre part celui qui en aura bénéficié devra se conformer rigoureusement à la fin pour laquelle cette avance lui aura été versée. L'administration frappe d'une pénalité ceux qui contreviendraient aux conditions d'emploi des avances auxquelles elles subordonnent leur délivrance. Elle leur applique l'article 53, 1^{er} alinéa de la loi du 17 avril, qui prévoit la déchéance partielle ou totale du droit à indemnité.

Le tribunal des dommages de guerre de Compiègne appelé à statuer sur une espèce de ce genre a rendu dans sa séance du 15 novembre 1920 un jugement en ces termes : « Attendu que le sieur X..., ancien agriculteur à X..., résidant à X..., est appelé devant le tribunal des dommages de guerre de Compiègne et à la requête de M. le préfet de l'Oise pour

voir prononcer à son encontre la déchéance du droit à indemnité de dommage par application du paragraphe 1^{er} de l'article 53 de la loi du 17 avril ; Attendu que X... a le 16 février 1919 formé une demande d'avances de 120.000 francs pour remettre en culture 180 hectares de terre ; Attendu que le 15 octobre 1919 le chef de la reconstitution agricole de l'Oise signalait à M. le préfet de l'Oise qu'en dépit de l'avance reçue, le sieur X... n'avait exécuté aucun travail de reconstitution sur son exploitation ; Attendu qu'à la suite d'une enquête un ordre de reversement de l'avance accordée fut adressé au sieur X... et que ce dernier n'ayant pas obtempéré au dit ordre, il a été renvoyé devant le tribunal des dommages de guerre pour voir prononcer sa déchéance du droit à indemnité. » Le tribunal a prononcé contre cet agriculteur la déchéance du cinquième des indemnités qui peuvent lui être dues. Il ressort donc que le but économique des avances doit être atteint et que tout ce qui n'y concourt pas ne peut être un emploi valable des avances octroyées. C'est ainsi que les sommes reçues ne peuvent par exemple être utilisées au remboursement d'emprunt, « les avances étant destinées à la reconstitution même du bien endommagé ou détruit » (1).

(1) *J. off.*, 1^{er} décembre 1920, p. 3406, Débats, Chambre.

L'indemnité est versée définitivement au sinistré ; il n'en est point de même des avances qui ne sont faites qu'à titre exceptionnel de rapport lors du règlement définitif de l'indemnité. Une note du ministre des Régions libérées a fixé les obligations du sinistré en cas de réception d'avances.

I. — Des sinistrés ayant obtenu par le jeu des systèmes d'avances (remboursement de frais d'évacuation de mobilier ou de matériel, reconstitution du mobilier familial, fonds de roulement, etc.), le règlement, sinon de la totalité, du moins d'une grande partie de leurs dommages de guerre, n'ont pas encore déposé la déclaration de dommages de guerre qui doit être soumise à la commission cantonale ; certains même ont manifesté l'intention de n'en point déposer. Il est rappelé que les sinistrés doivent, dans un délai de deux ans à dater de la signature de la paix, formuler leurs réclamations en réparation des dommages qui leur ont été causés. Cette déclaration contenant les détails des dommages subis doit être déposée à la mairie, à la sous-préfecture ou à la préfecture ou au greffe de la commission cantonale.

Un jugement plus récent du tribunal des dommages de guerre de Reims en date du 21 mars 1921 applique également la déchéance du droit à indemnité prévue à l'article 53 à un sinistré qui avait fait des avances reçues un usage contraire aux conditions d'emploi.

Les sinistrés ayant obtenu des avances qui n'effectueraient pas cette déclaration dans le délai imparti s'exposeraient à se voir ultérieurement réclamer les sommes dont ils auraient bénéficié.

Le compte de débit ouvert à leur nom doit en effet être soldé par un titre de créance délivré à la suite d'une décision de la commission cantonale ou du tribunal des dommages de guerre.

II. — Au moment où des titres de créance commencent à être délivrés par le ministère des Finances, il est bon de rappeler au sinistré que les avances en espèces ou en nature qui leur ont été consenties seront déduites des sommes qui leur seront attribuées par la commission cantonale.

Si l'indemnité accordée par la Commission cantonale est inférieure au montant des avances reçues, la différence sera rendue à l'Etat par le sinistré.

L'article 44 de la loi du 17 avril 1919 dit qu'il peut être alloué des avances au « sinistré ». Faut-il déduire de là une interprétation stricte des textes suivant laquelle le sinistré seul a droit à ces avances à l'exclusion notamment des cessionnaires. Une réponse ministérielle à une question posée en date du 5 novembre 1920 précise « qu'en principe les avances ne sont attribuées qu'au sinistré ; il a paru toutefois que des exceptions pouvaient être apportées à cette règle lorsqu'il s'agit d'exploitations intéressant

étroitement la reconstitution des régions dévastées (1) ».

Le principe de l'octroi des avances au sinistré, sauf rares exceptions, a pour raison d'être le désir d'éviter les spéculations auxquelles cet octroi d'avances aurait pu donner lieu. En matière d'immeubles, les avances aux cessionnaires seront octroyées notamment pour augmenter le nombre des logements habitables et pour mettre à l'abri des intempéries les immeubles dont l'état de délabrement s'aggraverait. Des justifications très rigoureuses de la cession devront être fournies : expédition de l'acte notarié de cession, expédition de l'autorisation donnée par le tribunal, original de l'acte de signification par huissier, certificat d'instruction sur les registres de greffe de tribunal. L'administration en outre s'enquerra du but du cessionnaire et devra s'assurer qu'il n'y a pas spéculation.

Cependant si les cessionnaires ne peuvent qu'à titre tout à fait exceptionnel bénéficier des avances, ils pourront se prévaloir de l'article 150 de la loi de finances du 31 juillet 1920 (2) en se faisant délivrer

(1) Dans le même sens, réponses ministérielles en date du 17 juin 1920 (*Officiel*, 18 juin, p. 2243, Déb., Ch.), et du 27 juin 1920 (*Officiel*, 29 juin 1920, p. 2500, Déb., Ch.).

(2) Cette loi sera étudiée ultérieurement.

un certificat provisoire de dommage. L'article 150 dispose en effet que le ministre des Régions libérées pourra délivrer aux ayants droit..... donc au cessionnaire. De cette façon celui-ci pourra se procurer des avances si la loi de 1919 les lui refuse.

Une question d'un grand intérêt pratique s'est posée en ce qui concerne le mode de paiement des avances. Il semble de pure logique qu'il doit avoir lieu en espèces, puisque les avances ont pour but de mettre immédiatement à la disposition des sinistrés les moyens nécessaires pour effectuer une reconstitution rapide. Mais on sait que depuis la guerre l'Etat s'est servi de toutes sortes de modes pour le paiement de ses dettes, même vis-à-vis de ses fournisseurs, de titres à court terme, entre autres, appelés bons de la Défense. L'Etat pourra-t-il ici encore user de ce même procédé de paiement ? Pour répondre à cette question il faut envisager deux considérations. La première c'est qu'en matière d'avances l'Etat est souverain dispensateur et seul organisateur des conditions mises à ses faveurs. D'autre part l'Etat qui consent un sacrifice pécunier par le paiement immédiat d'un certain montant de l'indemnité doit faire rentrer en ligne de compte ses possibilités financières à côté des besoins même les plus urgents de ces malheureux nationaux. Dans une circulaire en date du 8 novembre 1919 le ministre des Régions libérées

prescrit que dorénavant, pour éviter l'inflation de la circulation fiduciaire et une hausse corrélative des prix, le règlement des avances se fera à concurrence de 3/4 en bons de la Défense nationale de 1.000 fr. et au-dessus, à trois mois, le surplus étant versé en espèces au sinistré.

Afin de justifier cette façon d'agir, le 14 février 1920 le ministre des Régions libérées écrivait que sans doute les sinistrés qui font escompter les bons de la Défense nationale subissent un léger préjudice du fait que le taux de l'escompte est de 5 0/0 et que l'intérêt réel des bons n'est que légèrement supérieur à 4 0/0 ; mais il y a lieu d'observer que la perte résultant de cet écart diminue au fur et à mesure que l'opération d'escompte se rapproche de la date d'échéance du bon. Le léger préjudice que les sinistrés peuvent subir de ce chef est du reste compensé par l'avantage qu'il retire de l'attribution immédiate sans avoir à attendre la liquidation définitive de l'indemnité et l'établissement du titre ».

Pendant un temps du reste assez court, la majeure partie des avances fut versée au sinistré sous forme de titres dits obligations sexennales (décret du 14 mai 1919). Voici dans quelles conditions furent créées ces obligations.

La loi de finances portant fixation du budget pour 1920 fixait à 12 milliards les crédits attribués au relè-

vement des régions dévastées. Les travaux de reconstitution furent dès lors au cours de cette année autorisés pour un montant égal à ce chiffre. Mais il arriva que seulement 9 milliards $1\frac{1}{2}$ environ furent employés à l'acquittement des acomptes et avances ; la différence passa sans doute aux frais généraux. Restait donc un reliquat impayé de 950 millions. Les entrepreneurs ne se jugeant plus couverts se refusèrent à poursuivre les travaux en cours. C'est alors que pour ne pas arrêter la marche des reconstructions, le ministre des Finances (aucune loi n'étant venue accorder des crédits supplémentaires) imagina à l'instigation du ministère des Régions libérées ce moyen de trésorerie. Les obligations sexennales furent remises à titre d'avances aux sinistrés pour leur permettre de s'acquitter vis-à-vis de leurs fournisseurs.

Les obligations exemptes d'impôts présents et futurs produisent intérêt à 5 0/0 l'an, payable semestriellement et d'avance ; elles sont remboursables à l'échéance de six ans à 103 francs, ce qui porte le taux réel de l'intérêt à 5,64 0/0.

Toutefois dès l'expiration du troisième semestre à dater de l'émission, le remboursement au pair peut être demandé de sorte que les obligations à échéance de six ans deviennent des valeurs à dix-huit mois ; à plus forte raison le porteur peut-il réclamer le remboursement à chaque échéance postérieure au troi-

sième semestre. Jusqu'au 13 janvier 1922 il était admis que les obligations sexennales pouvaient être échangées contre des titres d'emprunt que l'Etat avait émis depuis leur création jusqu'à cette date.

Le sinistré pouvait ou bien céder les obligations sexennales à des établissements de crédit pour se procurer les fonds nécessaires au règlement des mémoires, ou bien les donner directement en paiement à ses entrepreneurs qui en grande majorité les acceptèrent. Mais il se produisit une véritable spéculation dont le sinistré fut souvent la victime.

Les banques les achetèrent et les entrepreneurs ne les reçurent qu'à un cours très défavorable aux sinistrés, 97 et même 96 francs sur certaines places. Les obligations étaient ensuite de la part des banques l'objet d'une revente à leur clientèle.

La Banque de France a cependant, sous certaines conditions, consenti des avances sur les obligations sexennales à concurrence de 80 0/0 de leur valeur et au taux de 6 1/2 0/0.

Il ne faut toutefois pas s'exagérer l'importance de ce mode de paiement des avances qui n'a réellement duré que du 16 août 1921 au 15 novembre de la même année. Il n'a été qu'un expédient pour traverser une période où l'octroi des crédits suffisants faisait défaut. Un décret du 16 février 1922 est venu

ouvrir le marché de ces bons en bourse et procéder à leur inscription à la cote officielle.

Enfin le paragraphe II de l'article 10 de la loi du 17 avril 1919 prévoit que les créanciers du sinistré ont le droit de former opposition au paiement dans le mois qui suit la fixation définitive de l'indemnité. Le texte doit-il s'appliquer également aux avances et une saisie-arrêt peut-elle être valablement faite ?

Un jugement rendu par le tribunal civil de Charleville ayant donné mainlevée pure et simple, entière et définitive d'une saisie-arrêt pratiquée sur une avance, a été confirmé par un arrêt rendu le 18 décembre 1919 par la Cour d'appel de Nancy.

Le jugement du tribunal de Charleville s'exprimait en ces termes : « Attendu que les avances consenties aux sinistrés des régions dévastées sur les indemnités susceptibles de leur être attribuées ultérieurement pour dommages de guerre ne sont allouées qu'à charge de emploi et dans un but de reconstitution immédiat des biens ayant subi des dommages, qu'elles ne peuvent en conséquence être affectées en paiement de créance ou faire l'objet de saisie-arrêt sans être détournées de leur but spécial ;

« Attendu d'autre part que le paiement de bons de réquisition ou d'allocation à fixer par les commissions de dommages de guerre ne sauraient faire également l'objet d'une saisie-arrêt que dans les condi-

tions prévues par l'article 10 de la loi du 17 avril 1919.... »

La question de l'allocation des avances a été réglée d'une façon très minutieuse, parfois même confuse, par les nombreuses circulaires ministérielles qui se sont succédé sans répit depuis la promulgation du droit à la réparation.

Mais comme notre étude plutôt théorique n'est pas destinée à servir de guide au sinistré, nous nous bornerons à donner un tableau dans leur dernier état des différentes catégories d'avances :

Avances pour travaux de réparation d'urgence aux immeubles.

Avances aux petits artisans locaux pour reconstitution d'outillage.

Avances pour reconstitution de mobilier familial.

Avances pour reconstitution de mobilier professionnel.

Avances pour fonds de roulement aux commerçants.

Avances pour fonds de roulement aux industriels et chefs d'entreprise.

Avances pour fonds de roulement aux agriculteurs.

Avances pour frais d'expertise.

Avance pour frais d'établissement de dossiers.

Avances sur bons de réquisition ennemies.

Avances pour acquisition de chevaux, véhicules, automobiles, etc.

Avances pour construction de bâtiments provisoires.

Avances aux propriétaires qui reprennent l'exploitation de leurs terres.

Avances aux compagnies minières.

Avances pour réparation de bateaux armés à la petite pêche.

Avances diverses.

CHAPITRE III

LE PAYEMENT PAR COMPENSATION.

Le dernier paragraphe de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919 crée à la fois une nouveauté et une particularité dans les rapports financiers de l'Etat vis-à-vis du contribuable. Il a paru excessif de soumettre les Français sinistrés aux mêmes rigueurs des échéances de l'impôt que leurs frères restés en France non occupée. La situation se compliquait sous l'influence de faits multiples, qui tiennent tout d'abord à la situation quelque peu spéciale des sinistrés chassés de leur foyer ou de ceux qui ont habité sous l'occupation ennemie et qui dans un cas comme dans l'autre ne se sont pas acquittés pour raison de force majeure des impôts dont ils étaient redevables. Sur ce point il est indispensable qu'une ventilation s'effectue et qu'un statut spécial vienne régler les obligations du sinistré vis-à-vis de l'Etat. C'est ce qu'a fait la loi du 12 juillet 1921. Mais d'autre part le sinistré ne pouvait rester unité morte dans les ressources nécessaires au Trésor. Il fallait cependant qu'il reprenne le plus tôt possible l'immense apport de ses contributions qui étaient évaluées avant

la guerre à environ 40 0/0 pour les régions du Nord et de l'Est.

Mais une question vitale se posait quant à l'exigibilité de la dette du sinistré. Il aurait semblé quelque peu paradoxal que l'Etat débiteur de la fortune entière du sinistré vînt au lendemain de son retour dans ses ruines lui réclamer sans délai le montant de la dette qu'il a vis-à-vis de lui. C'était là autant une question de sentiment qu'une question d'ordre pratique. On se figure assez mal l'Etat huissier dressant un procès-verbal de carence devant les désastres amoncelés pour sa sauvegarde.

Et cependant se place ici une contradiction formelle avec la législation administrative, où jamais un rapport quelconque ne peut être établi entre l'Etat et le particulier lorsqu'ils se trouvent vis-à-vis l'un de l'autre dans la situation réciproque de créancier et de débiteur ; il faut faire remarquer également que cette disposition de l'article 46 crée pour l'Etat une perte considérable de ressources, c'est un nouveau sacrifice que l'Etat a consenti en faveur du sinistré pour lui permettre de reprendre le plus rapidement et le plus facilement son rôle économique d'avant-guerre.

Quant à la portée exacte du texte, il faut interpréter rigoureusement les termes qui y sont employés et se souvenir que la Chambre des députés,

dans son projet du 6 février 1919, avait rédigé ainsi le dernier alinéa de l'article 43 : « Si l'attributaire est débiteur de l'Etat à quelque titre que ce soit, même pour le paiement de ses contributions, la somme ainsi due par lui sera sur sa demande imputée à valoir sur le montant de son indemnité. » Cette formule établissait nettement une compensation ordinaire entre l'Etat et le sinistré comme celle qui se pratique couramment entre un débiteur et un créancier.

Mais la rédaction actuelle de l'article, introduite par le Sénat en mars 1919, a ajouté la phrase : « il ne sera pas exigible avant que ce montant n'ait été déterminé ». Cette adjonction au texte peut modifier considérablement la portée de la disposition.

Il nous faut tout d'abord définir deux termes. Le premier « exigible » signifie que le créancier peut exiger le paiement immédiat. Enfin il est écrit que cette exigibilité n'existe que lorsque le montant de l'indemnité a été déterminé.

Ici se place une discussion beaucoup plus importante et il y a lieu de se demander si déterminer est synonyme de payer, car nous savons que lorsque le montant de l'indemnité a été fixé par la juridiction compétente, un délai légal est institué par la loi du 17 avril 1919 qui reporte le premier paiement du capital au cas de emploi à deux mois, de non reconstitution à 3 mois et de non emploi à l'expiration de la sixième année.

Si nous supposons que le texte pris dans un sens très étroit signifie que dès l'extrait de la décision, l'Etat peut demander au sinistré le paiement immédiat de la dette qu'il a vis-à-vis de lui, nous considérons que le but poursuivi par le législateur ne serait pas atteint et qu'il n'aurait donné par là au sinistré qu'un délai tout à fait illusoire, puisque, créé pour lui permettre de faire face aux échéances, il le trouvera devant les mêmes impossibilités financières au lendemain de la fixation du montant de son indemnité que la veille, fixation ne voulant point dire paiement. Cependant nous avons formulé à maintes reprises ce principe, à savoir que dès qu'une interprétation se trouvait difficile à donner, il fallait s'en reporter au texte et ne chercher qu'une chose, en extraire rigoureusement la signification. Dans ces conditions nous ne pouvons donc nous contenter d'une solution basée uniquement sur des faits et nous allons exposer notre point de vue par l'interprétation du texte même.

On a dit et écrit que le paragraphe 9 de l'article 46 établissait entre les créances réciproques de l'Etat et du sinistré une compensation. En effet cette compensation existe et nous allons voir quel est véritablement le sens du mot exigible dans la loi du 17 avril 1919, car nous pensons que là seul est le nœud de la discussion.

Lorsque en droit civil une compensation s'établit entre deux particuliers, outre les caractères de fongibilité, de réciprocité des obligations, de liquidité des deux dettes, de saisissabilité du droit éteint par compensation, il faut l'exigibilité de la créance opposée en compensation. Et c'est ici que se marque nettement le sens du mot exigible, car au moment seulement où le montant de l'indemnité est fixé, les deux sommes deviennent liquides et peuvent opérer une compensation ; jusqu'à ce moment-là la créance du sinistré est seulement fixée et pour qu'une compensation existe il faut que les deux sommes soient nettement déterminées. Le mot exigible à notre point de vue aurait donc deux significations dans l'article 46. Tout d'abord il marque le caractère de compensation et d'autre part il indique le point de départ où la compensation peut s'opérer, car nous nous trouvons ici en quelque sorte dans le domaine de la compensation contractuelle. Et maintenant peut-on dire que par l'emploi de ce terme exigible du jour de la décision judiciaire, l'Etat peut obliger le sinistré à verser à la caisse de ses percepteurs le montant de ses impôts ? Non, car alors la compensation n'existerait plus, or nous avons admis le contraire.

Ce terme signifie seulement qu'à partir de ce moment le sinistré pourra demander que toute somme

dont il est redevable soit imputée sur le montant de son indemnité. C'est dans cette opération que joue à la fois la compensation et son caractère d'exigibilité. C'est cette balance de comptes qui la constitue, car s'il en était autrement, les mots employés par l'article 46 « seront imputés à valoir sur le montant de son indemnité » n'auraient plus aucun sens. Nous ne nous attacherons donc pas à ces synonymies de mots qu'on a voulu faire : montant déterminé ne veut pas dire payé. Argumenter de la sorte, c'est se placer sur un faux terrain de discussion et chercher des arguments d'un ordre trop étroit.

Voilà le véritable sens de l'article 46 et la pratique ne peut en rien contredire ce que nous avons avancé ; elle s'accorde au contraire tout à fait avec notre thèse et l'aboutissement de divergences de vues qui se sont produites entre le sinistré et l'Etat sur ce sujet ne peut être que celui que nous préconisons. En effet, dans la circulaire ministérielle du 26 avril 1920 le mot « compensation » est prononcé et on ne peut entendre ce mot que d'une seule manière. Et les différentes circulaires postérieures réglementant l'application de l'imputation admettent la compensation dans les formes que nous avons indiquées.

L'article 46 pose certaines conditions.

Tout d'abord il indique que la faculté de se préva-

loir de la compensation est réservée aux attributaires.

L'article 3, § 1^{er}, indique que sont attributaires « les particuliers et leurs héritiers, les associations, les établissements publics ou d'utilité publique, les communes et les départements ». Il est bien entendu que le texte vise également les groupements de personnes ou d'intérêts pourvus de la personnalité juridique, c'est-à-dire les associations formées en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901 et toutes les sociétés civiles et commerciales. Quant aux attributaires étrangers, l'article 3, § 4, spécifie que le « droit à réparation appartiendra aux étrangers en France et aux naturalisés à qui la qualité de français a été conférée dans les conditions à déterminer par les traités à conclure entre la France et la nation à laquelle ressortissent ou ont ressorti ces étrangers ou naturalisés ». Il faut donc qu'un traité international intervienne pour que les dispositions de la loi du 17 avril 1919 s'appliquent aux attributaires étrangers. Or, il n'existe actuellement qu'une convention de ce genre : la convention franco-belge du 19 octobre 1919. Les belges seuls peuvent donc demander la compensation. Quant aux autres bénéficiant d'une mesure d'attente et admis à faire constater et évaluer leurs dommages à titre conservatoire, ainsi que l'autorise l'article 3, § 4, ils ne sauraient en bénéficier n'étant pas attributaires.

Le cessionnaire ou le délégataire du droit à indemnité doit-il rentrer dans la catégorie des « attributaires » et a-t-il par ce fait la possibilité de se prévaloir des dispositions de l'article 46 ? On a pensé, en doctrine tout d'abord, que la portée du texte devait être strictement limitée au sinistré lui-même, victime directe de la guerre. L'administration elle-même, dans la circulaire ministérielle du 26 avril 1920 dit expressément « qu'il est entendu que la faculté de compensation prévue par la présente circulaire ne peut être invoquée que par les sinistrés eux-mêmes à l'exclusion des cessionnaires du droit à indemnité ». Nous pensons que c'est là une interprétation contraire à la signification du mot attributaire et c'est en limiter arbitrairement le sens. En effet, par attributaire la loi désigne tous les ayants droit pour une raison ou une autre à l'indemnité et d'après l'article 43, le cessionnaire et le délégataire sont subrogés dans tous les droits appartenant au sinistré lui-même et soumis à toutes les obligations qui lui incombent. Du reste le ministre des Régions libérées dans sa circulaire du 30 novembre 1920 est revenu entièrement sur ce qu'il avait écrit auparavant : « en conséquence, les héritiers du sinistré, les cessionnaires ou délégataires possèdent la qualité d'attributaires au sens de l'article 43 de la loi du 17 avril 1919 et ont droit au même titre que le sinistré

lui-même de réclamer valablement le texte précité (c'est-à-dire l'art. 43 *in fine*) ». Une réponse ministérielle du 25 mars 1921 confirme l'interprétation, dans ce sens.

La deuxième condition exigée dans le paragraphe 9 de l'article 46 est que « l'attributaire soit débiteur de l'Etat à quelque titre que ce soit, même pour le paiement de ses contributions ». Le premier terme, quelque titre que ce soit, englobe toutes les dettes que le sinistré peut avoir vis-à-vis de l'Etat pour une raison quelconque et il n'est pas nécessaire de s'étendre sur ce point.

Mais la question des contributions a donné lieu à différentes difficultés qui existent même à l'heure actuelle. En effet si le mot contribution signifie impôts et toutes dettes de nature fiscale, il faut cependant tenir compte qu'il existe deux grandes catégories de contributions : les impôts directs et les impôts indirects. Dans le langage administratif on donne à l'impôt direct et à l'impôt indirect une définition correspondant à la procédure suivie pour le recouvrement. L'impôt est direct ou indirect suivant qu'il est perçu ou non en vertu d'un rôle nominatif. Pour les premiers, il ne saurait y avoir aucune difficulté. Il y a toutefois lieu de se demander si l'imputation peut être réclamée en matière d'imputation communale et départementale. A ce sujet le ministre des Finances a fait à la Chambre

des députés le 27 décembre 1919 la déclaration suivante : « Je considère que la compensation comprend non seulement la part de l'Etat, mais aussi la part de la commune et des départements. Cette compensation tombe sous le sens. Puisqu'on le fait pour le principal on doit aussi le faire pour les centimes additionnels. Il ne faudra pas que les finances départementales et communales en souffrent, il y aura évidemment une autre compensation à faire entre l'Etat, les départements et la commune ». Mais dans une réponse en date du 1^{er} avril 1921 à une question que lui posait M. Escoffier, député du Nord, le ministre semble avoir totalement modifié sa manière de voir primitive. « Le ministre des Finances, écrit-il, ne saurait s'opposer au recouvrement des impositions locales sans excéder ses pouvoirs ; il ne paraît d'ailleurs pas possible de prendre des mesures qui priveraient les collectivités locales de ressources que l'autorité budgétaire a créées dans la plénitude de ses pouvoirs ».

Dans l'état actuel des choses, il semble que l'administration admette cette compensation, mais plutôt comme une faveur que comme un droit. A notre sens, elle ne doit pas être admise. Pour le soutenir il n'y a qu'à se reporter au texte et l'interpréter littéralement : « Si l'attributaire est débiteur de l'Etat... » spécifie l'article 46 (8^e et dernier paragraphe). Ce

sont donc les contributions dues à l'Etat et elles seules que le législateur a eu en vue. De plus d'après le Code civil (1), la compensation ne peut s'effectuer entre autres conditions qu'entre deux personnes réciproquement débitrice et créancière l'une de l'autre. Dans l'espèce envisagée, l'Etat et le sinistré se trouvent bien placés dans la situation exigée, mais il n'en est pas de même pour la commune ou le département qui est uniquement créancier du sinistré !

Mais quant aux impôts indirects, le mode de perception de certains d'entre eux semble les exclure de la disposition de l'article 46. En effet, il paraît tout à fait impossible que l'impôt que paye le sinistré par l'achat qu'il fait d'allumettes, cigarettes ou boissons alcooliques puisse être imputé sur le montant de son indemnité.

Cependant il faut faire une certaine distinction, c'est ainsi que les sinistrés ne pourraient demander l'imputation du prix d'un service par eux rendu à l'Etat, de même que lorsqu'ils peuvent récupérer sur un tiers les droits dus au Trésor.

La pratique s'oppose nettement à cette solution. Toutefois certains impôts indirects peuvent être imputés facilement. Sur ce point le ministre des Finan-

(1) Article 1289 : « Lorsque deux personnes se trouvent débitrices l'une envers l'autre, il s'opère entre elles une compensation qui éteint les deux dettes... »

ces s'est exprimé en ces termes à la tribune de la Chambre le 27 décembre 1919 : « Jusqu'à présent j'avais estimé après une première étude que seules les contributions directes devaient être considérées comme telles (c'est-à-dire être susceptibles de compensation). Mais j'ai examiné à nouveau la question et j'avise aujourd'hui qu'il y a lieu d'aller plus loin. Je crois qu'en matière d'enregistrement il y a lieu de considérer que l'impôt sur les successions peut être assimilé aux impôts directs et que par conséquent la compensation doit être admise pour l'impôt sur les successions. Je crois aussi que l'on pourrait faire la même extension pour les mutations d'immeubles entre vifs. Je tiens à vous dire que j'incline pour une solution analogue ».

Relativement à l'impôt sur les successions, le ministre des Finances a stipulé que la compensation s'établit de la manière suivante : « Le ministre des Régions libérées accorde au sinistré à valoir sur son indemnité des dommages de guerre, une avance égale au montant des droits de succession ou de mutation par décès dont il est redevable envers l'Etat. Cette avance consentie par le département des Régions libérées fait l'objet d'un mandat délivré par le préfet au nom du receveur de l'enregistrement qui a reçu la déclaration de succession ; ce comptable applique le mandat au paiement des droits de succession précédemment liquidés au vu de la déclaration.

L'avance précitée au moyen de laquelle la compensation se trouve opérée ne peut être consentie que sur le montant de la perte subie et non sur celui des frais supplémentaires. Sur ce deuxième élément de son indemnité de dommage, le sinistré ne possède en effet tant qu'il n'a pas effectué son emploi qu'un droit incertain et conditionnel.

Quant à l'imputation sur le chiffre d'affaires qui n'est pas visé dans la déclaration ministérielle du 27 décembre 1919, elle paraît tout à fait possible. Une réponse ministérielle du 26 janvier 1921 a fixé l'interprétation dans ce sens. Les services chargés du recouvrement de l'impôt sur ce chiffre d'affaires ont été autorisés, par une circulaire du 16 octobre 1920, à ne pas exiger l'impôt, pour le moment, des redevables qui joindront à leur relevé mensuel une demande d'imputation sur leur créance d'indemnité pour dommages de guerre établie dans la forme tracée par M. le ministre des Régions libérées du 20 avril 1920.

La faculté de demander l'imputation peut être exercée partout où le redevable, créancier d'indemnité pour dommages de guerre est tenu d'acquitter l'impôt sur le chiffre d'affaires. En particulier, un industriel des régions envahies qui a son bureau de vente à Paris et doit en conséquence verser à Paris l'impôt applicable aux affaires effectuées par ce bureau peut demander l'imputation de cet impôt sur

sa créance d'indemnité en déposant son relevé au receveur compétent.

Enfin, un industriel devant payer à l'Etat des contributions sur bénéfices de guerre peut également en imputer le montant sur les sommes à lui dues par l'Etat pour dommages de guerre. Une réponse ministérielle a fixé l'interprétation dans ce sens : « Aux termes de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919, tout attributaire, débiteur de l'Etat à quelque titre que ce soit, notamment pour le payement de ses contributions, peut obtenir sur simple demande l'imputation des sommes ainsi dues par lui sur le montant de son indemnité pour réparation de dommages de guerre. Ni la loi du 17 avril 1919, ni aucune disposition législative postérieure n'ont apporté d'exception en ce qui concerne le payement de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre à la règle tracée par l'article 46 précité » (*Journal officiel*, 19 janvier 1921, page 36, Débats, Sénat.)

L'imputation de contributions sur l'indemnité de 50 0/0 allouée aux termes de la loi du 9 mars 1918 aux propriétaires d'immeubles pour perte de loyers fut longtemps interdite par l'administration. Récemment encore le ministre des Régions libérées faisait cette réponse négative à un sénateur qui l'interrogeait à ce sujet : « Ni la loi du 9 mars 1918, ni aucune disposition législative postérieure n'ont apporté de

dérogação en faveur des propriétaires créanciers d'indemnité pour perte de loyers au principe en vertu duquel la compensation n'est pas opposable à l'Etat. Dans ces conditions il n'est pas possible de compenser des indemnités non liquidées et des contributions légalement exigibles ».

Depuis a été votée la loi du 31 décembre 1921 portant fixation du budget général de l'exercice 1922, qui dans ses articles 4 à 6 autorise la compensation.

« ART. 4. — Les propriétaires d'immeubles ayant
« droit à une indemnité pour perte de loyers dans les
« conditions prévues par l'article 29 de la loi du
« 9 mars 1918 peuvent exiger que le montant des
« impositions et des taxes municipales, recouvrées
« par les percepteurs, restant dues, pour les années
« 1914 à 1919 inclusivement, en ce qui concerne
« l'immeuble au titre duquel est réclamée l'indem-
« nité, soit imputé sur le ou les premiers termes de
« ladite indemnité.

« Les demandes visées par le précédent alinéa
« doivent être déposées, sous peine de forclusion,
« dans un délai de trois mois à partir de la promul-
« gation de la présente loi.

« Le Trésor est autorisé, en vue d'opérer l'impu-
« tation ainsi demandée, à escompter pour leur
« valeur en capital et dans leur ordre d'exigibilité

« les annuités prévues par l'article 29 de la loi du
« 9 mars 1918.

« Le ministre des Finances déterminera les condi-
« tions dans lesquelles aura lieu cet escompte, ainsi
« que la forme et la procédure d'examen des deman-
« des visées par le présent article. Lesdites demandes
« ne seront pas passibles de l'impôt du timbre.

« ART. 5. — Les contributions et taxes pour les-
« quelles l'imputation sera demandée dans les con-
« ditions prévues par le précédent article seront sol-
« dées sur les rôles des années auxquelles elles se
« rapportent et feront l'objet d'un rôle spécial dont
« le recouvrement sera opéré comme en matière de
« contributions directes. Le délai de trois ans à
« l'issue duquel les percepteurs sont déchus, à défaut
« de poursuites, de leurs droits et actions envers les
« redevables, partira, pour toutes les contributions
« et taxes reportées sur le rôle spécial de la date de
« la publication dudit rôle.

« ART. 6. — Les propriétaires qui, sans pouvoir
« bénéficier de l'indemnité pour pertes et loyers pré-
« vue par l'article 29 de la loi du 9 mars 1918, ont
« droit à un dégrèvement sur le montant des contri-
« butions et taxes afférentes à l'immeuble dans les
« conditions prévues par l'article 31 de ladite loi peu-
« vent sur leur demande, surseoir au paiement de

« la partie des contributions dont ils sont fondés à
« demander le dégrèvement.

« Les demandes à cette fin devront être déposées
« dans un délai de trois mois à dater de la promul-
« gation de la présente loi ; elles devront faire con-
« naître les bases du dégrèvement sollicité ou si, à
« défaut d'une décision de la commission arbitrale,
« ces bases ne sont pas encore déterminées, donner
« une indication approximative du montant de ce
« dégrèvement.

« Les contributions et taxes qui auront fait l'objet
« d'une demande dans les conditions prévues par les
« alinéas ci-dessus seront soldées sur les rôles des
« années auxquelles elles se rapportent et reportées
« sur le rôle spécial institué par l'article précédent :

« Elles deviendront immédiatement exigibles :

« 1° Si la demande en dégrèvement n'est pas for-
« mée dans le mois de la décision de la commission
« arbitrale ;

« 2° Dans le cas contraire, dès qu'il aura été statué
« sur ladite demande de dégrèvement. »

Nous n'avons mentionné ici que les taxes principales qui ont déjà été l'objet d'interprétation et qui nous ont paru les plus importantes, car le sujet que nous traitons doit être l'objet d'une loi spéciale qui déterminera nettement son application. Cette loi maintes fois promise n'est pas encore votée.

Mais il semble bien certain que l'imputation ne peut être admise en ce qui concerne les amendes fiscales en raison de leur caractère pénal, l'ordre public s'y oppose et il faudrait qu'un texte formel intervint pour qu'elle soit établie.

Enfin, l'article 46 stipule que le sinistré doit adresser une demande de compensation. Les formes dans lesquelles cette demande doit être formulée ont été fixées par une première circulaire en date du 16 avril 1920. Sa particularité consiste dans une institution spéciale d'avances. Le ministre considère que le sinistré désirant imputer une certaine somme sur le montant de ses dommages doit agir comme s'il faisait une demande d'avances, qui doit être spécialement consacrées au payement de ses impôts. Les sinistrés doivent tout d'abord remettre ou adresser au percepteur, au receveur de l'enregistrement, une déclaration établie sur imprimé qu'ils trouveront dans les mairies, bureaux d'enregistrement et de perception. Comme en matières d'avances, la demande ne peut porter que sur les $\frac{3}{4}$ de la perte subie, y compris les avances précédemment accordées. Il faut en outre que le sinistré ait déposé sa demande d'indemnité devant la commission cantonale. D'après cette circulaire les demandes de compensation ne pourront être accordées que jusqu'à l'expiration du délai de deux mois, délai qui a pour

point de départ la date de la demande du sinistré en vue de l'échange de l'extrait de décision contre le titre d'indemnité (art. 13, § 1^{er}).

Comme nous l'avons écrit plus haut au moment où cette circulaire fut adressée aux préfets, l'administration considérait, ainsi qu'en fait foi la disposition que nous venons de mentionner, que du jour où le montant de l'indemnité était déterminé, le sinistré devait s'acquitter de sa dette vis-à-vis du Trésor. Il est en effet expressément dit que dans le délai de deux mois établi par l'article 43, c'est-à-dire dès que le montant de l'indemnité est déterminé, toute demande de compensation doit être refusée. Nous avons donné notre interprétation et nous avons montré que raisonner ainsi était à la fois contraire au texte et à l'esprit du législateur qui a bien voulu établir une véritable compensation, laquelle n'existerait pas avec les termes employés par la circulaire du 26 avril 1920. Dès ce moment, les représentants des sinistrés et les journaux défenseurs de leurs intérêts entreprirent une campagne pour amener l'administration à modifier son point de vue (1). Nous

(1) Dans ce sens, un article très catégorique de M. Lefèvre, député du Nord, paru dans *le Nord et l'Est reconstitués* : « C'est un droit absolu (la compensation), écrit-il, qui ne peut être limité qu'à concurrence de la dette totale de l'Etat à son égard (le sinistré). L'administration tente de transformer ce droit en une sorte de possibilité d'avances à concurrence des

verrons l'aboutissement de cette discussion entre l'Etat et les sinistrés dans les circulaires postérieures. Enfin, le ministre refuse le droit à la compensation au cessionnaire et délégataire qu'il ne considère pas comme attributaire. Contre ce régime d'avances institué par la circulaire du 26 avril, MM. Loucheur et des Rotours se sont élevés, et ils ont fait remarquer à la Chambre que cette circulaire était nettement contraire à la loi. Le ministre a répondu que la circulaire prévoit que ces avances ne seront facultativement faites qu'aux sinistrés qui en feront la demande pour payer leurs impôts. « Par conséquent, si un sinistré estime qu'il a intérêt à adresser cette demande nous lui ferons des avances pour payer ses impôts ; s'il estime au contraire que là n'est pas son intérêt, nous ne lui en ferons pas », et M. des Rotours de questionner : « il est bien entendu M. le ministre, que le sinistré peut répondre au fisc : j'attends la décision de la commission cantonale », et le ministre de répondre : « parfaitement ». Donc à toute réclamation de l'administration, le contribuable n'aura qu'à répondre qu'il est sinistré et qu'il demande la compensation prévue par l'article 46.

3/4 de la perte subie. Juridiquement cette interprétation est inexacte et demeure contraire aux articles 1289 et suivants du Code civil, qui traitent de la compensation ». A signaler également la protestation de l'Association des sinistrés, des Chambres de commerce de Lille et de Roubaix...

Les règles générales de cette circulaire sont encore à l'heure présente totalement appliquées. Mais une autre circulaire du 30 novembre 1920 est venue réglementer d'une façon plus complète les applications de l'article 46. Elle se divise en deux parties. La première ayant trait au cas de demande d'imputation formée avant que le montant de l'indemnité de dommage de guerre n'ait été définitivement fixé ; ce cas est réglé, dit la circulaire, par celle du 26 avril 1920. La deuxième partie se rapporte à l'imputation formée après que le montant de l'indemnité de dommage de guerre a été définitivement fixé. Une première modification est apportée ici aux conceptions de la circulaire du 26 avril. C'est ainsi que les cessionnaires ou délégataires sont reconnus pouvoir user des dispositions de l'article 46. La demande d'imputation doit être présentée par le sinistré au comptable détenteur du titre de perception, qui la transmet au préfet du lieu du dommage. Celui-ci invite le Crédit national à délivrer un ordre de paiement au nom du percepteur qui doit opérer le recouvrement. Lorsque le sinistré est en possession de son titre de créance, il peut faire imputer sur le montant de son titre les sommes dont il est redevable à l'Etat. De plus il est expressément écrit que les sinistrés peuvent faire imputer non seulement les sommes dont ils étaient redevables avant le dommage,

mais toutes celles dont il devient débiteur envers l'Etat tant que le montant de l'indemnité ne lui a pas été payé en totalité. C'est ainsi que le contribuable sinistré pourra demander l'imputation de tous ces impôts, même de ceux nouvellement établis. Une large application a été faite de cette faculté par suite du relèvement des taux anciens et de la création de nouvelles ressources fiscales en 1920, telles que l'impôt sur le chiffre d'affaires. Nous croyons bon de citer à ce sujet une circulaire du ministère des Finances en date du 15 octobre 1920 : « Les redevables de l'impôt sur le chiffre d'affaires ne sauraient dans les régions libérées se dispenser de déposer chaque mois au bureau compétent et dans les délais réglementaires, le relevé de leur chiffre d'affaires conformément aux prescriptions de l'article 57 de la loi du 25 juin 1920. L'article 7 de la loi du 30 juin 1920 qui proroge jusqu'au 31 décembre de cette année les délais prévus par les lois fiscales pour les déclarations à souscrire par les contribuables des régions libérées, n'est pas en effet applicable à l'impôt sur le chiffre d'affaires qui n'était pas encore en vigueur au moment où cette disposition a été votée.

« Il est désirable que les redevables versent en même temps l'impôt exigible d'après leur relevé, étant donné que dans la plupart des cas ils en ont déjà récupéré le montant sur leurs clients.

« Toutefois, si certains d'entre eux invoquent le bénéfice du dernier alinéa de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919 et demandent en conséquence que l'impôt sur le chiffre d'affaires à leur charge soit imputé sur leur créance d'indemnité pour dommages de guerre, les agents pourront accepter les relevés déposés par ces redevables et s'abstenir jusqu'à nouvel ordre de poursuites contre ces derniers ; mais ils ne donneront pas pour le moment suite à leur demande d'imputation.

« Cette demande devra, bien entendu, être établie dans la forme qui a été prévue pour l'imputation des droits de mutation après décès. »

En outre l'indemnité se composant de deux éléments, l'élément perte subie et l'élément frais supplémentaires, l'imputation peut se faire non seulement sur le montant de la perte subie, mais encore sur celui des frais de remplacement, « à la condition que le remploi ait été effectué pour une somme égale au montant de l'imputation sollicitée ».

Il revient donc à dire que si le sinistré demande une imputation de 20.000 francs par exemple sur son titre-valeur de remplacement, il faudra qu'il justifie qu'un remploi d'une égale somme ait été par lui effectué.

Une question d'ordre pratique doit être ici signalée. Si, comme le sinistré le peut expressément, il

demande l'imputation d'une certaine somme sur le montant de la perte subie, il devra prendre garde à un écueil qu'il aurait pu ne pas prévoir tout d'abord, car ayant par exemple demandé une imputation de 20.000 francs, lorsqu'il commencera de reconstituer, il faudra pour qu'il touche des espèces qu'il justifie d'abord de l'emploi de cette somme de 20.000 francs qu'il aura consacrée au paiement de ses impôts ; il devra donc reconstituer par une avance personnelle. Mais le sinistré ne doit pas considérer l'imputation sur l'indemnité des dommages de guerre des sommes dues à l'Etat, comme un emploi immobilier ou comme une reconstitution immobilière. Dans ce sens nous citons entre autres une réponse ministérielle du 22 décembre 1920 (*Journal officiel*, p. 1725, Débats, Sénat) : « Le paiement par l'imputation sur l'indemnité de dommage de guerre de dettes envers l'Etat n'est de fait étranger à la constitution, notamment des contributions directes et des droits de mutation par décès, et ne saurait être considéré comme un emploi, une reconstitution mobilière ou un réinvestissement, ni constituer une des justifications dont la production est exigée par les articles 44 et 45 de la loi du 17 avril 1919 pour le paiement des indemnités. »

« Le sinistré qui, pour le règlement de cette nature,

a fait appel aux dispositions de l'article 46, § 9 de la loi ne pourra donc toucher un nouvel acompte qu'après avoir produit des pièces justificatives de dépense satisfaisant aux conditions du emploi, de la reconstitution ou du réinvestissement et pour un montant égal aux sommes pour lesquelles l'imputation a été effectuée. »

Enfin il y a lieu de signaler une autre circulaire du 2 octobre 1920 qui rend applicables les dispositions de la loi du 19 avril 1921 au remboursement des sommes avancées aux cultivateurs sinistrés pour la culture de leurs terres abandonnées et des dépenses faites pour leur compte par le service de la motoculture.

« I. — La question m'a été posée de savoir si les
« dispositions de ma circulaire du 26 avril 1920
« (n° 231), qui a institué un régime d'avances en vue
« de permettre aux sinistrés de réaliser la compen-
« sation prévue par l'article 46, § 9, de la loi du
« 17 avril 1919, sont applicables au remboursement
« des sommes avancées aux cultivateurs sinistrés
« pour la culture des terres abandonnées et des dé-
« penses faites pour leur compte par le service de la
« motoculture.

« Après examen, il nous a paru, à mon collègue
« M. le ministre des Finances et à moi, que la réponse
« devait être affirmative.

« II. — En effet, lessommes dues par les sinistrés
« en question figurent en recette au compte spécial
« (Travaux de culture) institué par la loi du 7 avril
« 1917 (art. 3) et sont, aux termes de cette loi (art. 1^{er})
« recouvrées sur les bénéficiaires comme en matière
« de contributions directes, qu'il s'agisse de l'une ou
« de l'autre des deux sections de ce compte, suivant
« la division établie par l'article 2 du décret du
« 12 juillet 1918 : Section A (opérations relatives à
« l'application de la loi du 7 avril 1917. Service de la
« motoculture). Section B (opérations relatives à
« l'application de la loi du 4 mai 1918. Culture des
« terres abandonnées).

« III. — Dans le premier cas, les titres II et V du
« décret du 6 mai 1917 rendu pour l'application de
« cette dernière loi, disposent que les états de recon-
« naissance des travaux effectués, signés des deman-
« deurs ou arrêtés d'office par le préfet, servent de
« base à l'établissement des rôles destinés à pour-
« suivre le recouvrement des sommes dues, et que
« les sommes dues pour travaux font l'objet de rôles
« établis par commune et rendus exécutoires par le
« préfet, enfin que le recouvrement en est effectué
« par les percepteurs, au titre du compte spécial.

« IV. — En ce qui concerne les avances en nature
« ou en espèces qui ont été consenties aux cultiva-
« teurs sinistrés pour la culture des terres abandon-

« nées (loi du 4 mai 1918) par les comités départe-
« mentaux d'action agricole, à charge de rembourse-
« ment suivant les dispositions du règlement d'admi-
« nistration publique du 12 juillet 1918, le trésorier
« général en poursuit le remboursement suivant la
« procédure prescrite par l'article 72 du décret du
« 12 juillet 1893 sur la comptabilité départementale.

« Les textes visés ne s'opposent donc pas à ce que
« des avances dans les conditions de la circulaire du
« 26 avril 1920 soient allouées aux cultivateurs
« sinistrés par imputation sur leur indemnité de
« dommages de guerre, afin de leur permettre de
« rembourser aux comptes spéciaux les sommes dont
« ils sont débiteurs.

« V. — Il est cependant un cas où cette procédure
« n'est pas applicable, c'est celui où le cultivateur si-
« nistré, qui a reçu des avances au titre de la loi du
« 4 mai 1918 sur la culture des terres abandonnées,
« déclare, en vue de la reconstitution de son exploita-
« tion primitive, vouloir conserver tout ou partie de
« son matériel ou de son cheptel, acquis au moyen
« desdites avances. Dans ce cas, une expertise con-
« tradictoire en détermine la valeur qui ne doit en
« aucun cas dépasser le prix réel d'achat, et cette
« valeur est imputée sur l'indemnité à recevoir par
« l'intéressé au titre de la réparation des dommages
« de guerre, à concurrence du montant total de cette

« indemnité (art. 12 du décret portant règlement
« d'administration publique du 12 juillet 1918). Le
« montant de la délégation donnée par le cultivateur
« fait alors l'objet d'une ordonnance émise par le
« ministre des Régions libérées au profit du compte
« spécial ouvert dans les services hors budget du dé-
« partement (*Ibid.*, art. 10).

« VI. — Sauf donc le cas que je viens de rappeler, les
« sommes dont les cultivateurs sinistrés sont redeva-
« bles envers l'Etat, soit pour l'exécution de travaux
« à leur charge, soit pour le remboursement d'avan-
« ces en nature ou en espèces faites dans les condi-
« tions sus-rappelées et relevant des sections A et B
« du compte spécial créé par la loi du 7 avril 1917,
« peuvent motiver l'attribution des avances prévues
« par la circulaire du 26 avril 1920 (n° 231).

« La demande d'imputation totale ou partielle sera
« conforme au modèle n° 2 annexé à ladite circulaire
« et qui comportera les modifications suivantes : si
« un rôle a été émis, il conviendra de mentionner en
« marge de la demande : la désignation de la com-
« mune, le numéro de l'article du rôle et le montant
« de cet article. En outre le renvoi (2) sera ainsi li-
« bellé : « Indiquer très exactement la rubrique du
« compte de recettes intéressé : compte spécial des
« travaux de culture (section A, travaux exécutés par
« le service de la motoculture) ou (section B, avances

« de la loi du 4 mai 1918 pour la culture des terres
« abandonnées).

« Des exemplaires du modèle numéro 2 ainsi mo-
« difié et qui portera le numéro 2 *bis* seront mis par
« vos soins et dans les mêmes conditions que ceux
« annexés à la circulaire du 26 mai 1920 à la dispo-
« sition des intéressés.

« VII. — Il m'a été signalé que, notamment en ce
« qui concerne l'exécution des travaux par le service
« de la motoculture, de nombreux bénéficiaires au-
« raient déjà, par une déclaration signée d'eux, auto-
« risé expressément l'imputation sur leurs indemni-
« tés de dommages de guerre des sommes dont ils
« sont redevables. J'ai décidé que, dans ce cas, il ne
« sera pas exigé de nouvelle signature du sinistré et
« que la formule de demande d'imputation sera rem-
« plie dans vos bureaux et portera mention en outre
« de la déclaration antérieure souscrite par l'intéressé.
« Vous aurez, dès lors, au vu des pièces contenant
« cette déclaration et qui vous seront remises par
« les services agricoles de votre département, à pro-
« céder comme si les sinistrés avaient établi eux-
« mêmes la demande d'imputation prescrite.

« Dans tous les cas, qu'il y ait demande d'imputa-
« tion signée par le sinistré, ou établie comme il vient
« d'être indiqué, le mandat qui sera émis au nom du
« comptable portera, sous la rubrique « objets de la

« dépense », la mention suivante : « Avance sur indemnité de dommages de guerre à compenser jusqu'à due concurrence avec la somme due par M... à titre de paiement de travaux exécutés par le service de la motoculture ou remboursement d'avances en numéraire faites par le service de la culture des terres abandonnées. »

« Les autres formalités prescrites par la circulaire du 26 avril 1920 restent applicables. Vous aurez notamment à faire imprimer des formules numéro 2 *bis* et à en assurer la répartition entre les services intéressés. »

Si l'on en croit les nombreuses réclamations adressées au ministre, il semble que l'administration cherche à ne pas se soumettre au texte de l'article 46 et des circulaires qui le réglementent, textes qui ne peuvent donner lieu à aucune ambiguïté possible vu leur clarté. C'est ainsi qu'en janvier 1921 l'administration refusa d'admettre l'imputation sur dommages de guerre des droits de mutation entre vifs.

DEUXIÈME PARTIE

CRÉATION D'UN ÉTABLISSEMENT SPÉCIAL DE CRÉDIT POUR LE PAYEMENT DES IN- DEMNITÉS : LE CRÉDIT NATIONAL. — ORGA- NISATION ET FONCTIONNEMENT

Au lendemain de la loi du 17 avril 1919, la guerre qui s'était déroulée sans trêve ni relâche pendant cinq années laissait l'Etat français particulièrement affaibli dans ses forces vives et sérieusement atteint dans ses ressources. Il est en effet inutile de rappeler les sacrifices de toutes sortes qu'il avait dû consentir, les endettements considérables qui lui avaient été nécessaires pour le financement des opérations militaires (emprunts de toutes sortes : bons de la défense nationale, obligations de la défense...).

Cependant au lendemain de l'armistice, les esprits étaient optimistes. Le traité de Versailles, en mettant à la charge de l'ennemi la réparation pécuniaire des dommages dont il était la cause, ne permettait-il pas d'espérer la restauration la plus complète de tout ce qui était réparable. On pouvait dès lors penser que le Trésor français ne serait plus que l'intermédiaire entre l'Allemagne et le sinistré ; ses guichets ne seraient plus qu'un canal alimenté par les versements

de l'Allemagne. Or, dans la loi du 17 avril 1919, un article sur la proposition de M. Klotz, alors président de la commission des dommages de guerre à la Chambre, a prévu que si l'Etat devait recourir aux soins d'un établissement financier pour le paiement des dommages de guerre, il faudrait le consentement du Parlement.

Dans l'esprit du législateur l'organisme qui pouvait le mieux satisfaire à la fois les exigences de l'Etat et le désir de sécurité du sinistré devait être un établissement de tout repos dont la tâche était d'une part de centraliser les recettes allemandes à recouvrer et d'autre part à effectuer par elle les dépenses à faire. Dans cet ordre d'idées, M. Ribot au Sénat ne craignait pas de prononcer le mot de Crédit foncier comme le mieux désigné pour ces opérations. Mais rapidement le gouvernement s'est aperçu que la source allemande de laquelle devaient découler les moyens financiers nécessaires à la réparation des dommages de guerre demandait un appel moins pressé et ne pouvait fournir qu'un débit très lent. Il fallait donc recourir à une autre organisation financière et lorsque dans la discussion de la loi certains députés demandaient au gouvernement par quels moyens il pensait fournir au sinistré immédiatement les fonds qui lui étaient nécessaires, M. Klotz, ministre des Finances, répondait : « L'Allemagne payera. » Triste

ironie du retour des choses d'ici-bas, ce fut M. Klotz lui-même qui avait tant compté sur les finances allemandes pour remplir ses caisses qui dut au lendemain même du traité de Versailles, dont il était le négociateur financier français, recourir à un emprunt national pour subvenir aux premières demandes de fonds des victimes de la guerre. Et c'est ainsi que l'article 48 de la loi du 17 avril 1919 fut mis en application et que fut créé le Crédit national.

Le Crédit national a été institué par la convention du 7 juillet 1919 intervenue entre le ministre des Finances et M. Charles Laurent, président honoraire de la Cour des comptes, convention que la loi du 1^{er} octobre 1919 est venue approuver conformément à l'article 48 de la loi du 17 avril 1919.

Il est établi sous la forme d'une société anonyme dont les statuts ont été approuvés par un décret rendu en Conseil d'Etat le 20 novembre 1919. D'après les statuts son capital social, divisé en 200.000 obligations de 500 francs chacune, dont 1/4 versé, est fixé à 100 millions de francs. Ce capital a été souscrit partie par des établissements de crédit, partie par des sociétés commerciales et industrielles. Il est prescrit que le capital social, s'il n'est pas utilisé à couvrir les frais de constitution et d'exploitation de la société et à effectuer des opérations rentrant dans son objet, doit être soit déposé à la Banque de France

ou au Trésor, soit être représenté par des valeurs d'Etat (bons, obligations, rentes) ou par des titres admis par la Banque de France en garantie de ses avances ou enfin par des reports pratiqués par ministère d'agents de change sur valeurs cotées au marché officiel (art. 9 des statuts).

A la tête du Crédit national est placé un directeur général auquel sont adjoints deux directeurs qui peuvent être délégués. Le personnel dirigeant est nommé « par décret du Président de la République, countersigné par le ministre des Finances sur présentation du conseil d'administration (art. 22 des statuts).

Le conseil d'administration de la société comprend le directeur général qui en est président, les deux directeurs et les administrateurs désignés pour une période de 6 ans par l'assemblée générale des actionnaires et dont le nombre peut varier de 20 à 24. Trois censeurs sont également choisis par l'assemblée des actionnaires.

Après avoir indiqué les différents rouages du Crédit national, les statuts définissent les pouvoirs des directeurs, administrateurs et censeurs, les règles relatives à la tenue des assemblées... mais sous ce rapport aucune réglementation bien particulière ne le différencie des autres sociétés du même genre.

Il nous semble toutefois utile de mentionner la façon dont est prévue la répartition des bénéfices

aux termes de l'article 64 des statuts. Après les prélèvements prévus (c'est-à-dire taux de 5 0/0 attribué aux actionnaires, fonds destinés à des réserves supplémentaires), le solde des bénéfices nets est divisé en deux parts. La première est attribuée moitié à l'Etat, moitié aux actionnaires, la deuxième appartient à ces derniers dans sa totalité.

Vu le contrôle exercé par l'Etat, on est amené à se demander si le Crédit national est bien une société anonyme avec cette particularité que l'Etat a un droit de regard sur les opérations qu'il traite ou bien si au contraire il ne doit pas être considéré comme un service plus ou moins décentralisé du ministère des Finances, comme un guichet d'Etat pour la réparation des dommages causés par la guerre. A notre sens il faut considérer le Crédit national comme un établissement financier autonome. Pour bien connaître sa nature, il faut se reporter à ses statuts. Si l'on veut prendre un point de comparaison, on peut dans un autre ordre d'idées le rapprocher de la Banque de France.

Le Crédit national, ainsi que son nom l'indique, a « pour objet de faciliter la réparation des dommages causés par la guerre ». Dans ce but, la loi qui l'a créé lui assigne une double fonction : celle tout d'abord de collecteur des fonds destinés au paiement des dommages de guerre et ensuite celle de

distributeur des sommes ainsi obtenues dans les conditions et limites prévues par la loi du 17 avril 1919 et autres dispositions postérieures relatives au paiement des indemnités. Toutes ces opérations sont faites pour le compte de l'Etat.

Dans la première de ces tâches, le Crédit national est autorisé à émettre des emprunts sous l'égide et avec la garantie de l'Etat.

La question de savoir par quel moyen l'Etat devait se procurer les ressources nécessaires au financement des dommages de guerre donna lieu dès l'élaboration même de la loi du 17 avril 1919 à de longues discussions. Certes à cette époque, c'était encore le règne de la formule optimiste « l'Allemagne payera » et l'éventualité d'un non-paiement de la part de celle-ci était une idée à laquelle personne n'aurait osé songer. Mais il convenait cependant d'envisager les moyens financiers permettant la réparation des dommages de guerre, car il ne faut pas perdre de vue que la loi du 17 avril 1919 se rapporte à une question d'ordre interne, basée sur les principes d'égalité et de solidarité de tous les Français devant les charges publiques.

Trois procédés se trouvaient à la disposition de l'Etat français pour lui permettre de tenir ses engagements : l'émission de billets de banque, l'impôt et l'emprunt.

Le premier de ces procédés ne pouvait être d'une utilité normale et continue. Il faut cependant reconnaître qu'il en a été usé lors de la promulgation de la loi du 17 avril 1919 alors que les nouveaux impôts votés sous le ministère Marsal, n'avaient pas encore été appliqués et que d'autre part le Crédit national n'était pas encore institué. C'était en vue de permettre au sinistré l'allocation des premières avances, pour qu'il puisse dès le retour dans son foyer procéder au relèvement de ses ruines.

Il est en effet à remarquer que la circulation fiduciaire s'est accrue à cette époque dans de notables proportions. Mais l'émission de billets n'a servi que pour les toutes premières avances, car ce mode ne pouvait être préconisé pour la réparation définitive et complète telle que l'instituait la loi du 17 avril 1919. Il en serait résulté un grand danger pour les finances publiques. Le résultat en aurait été une inflation fiduciaire beaucoup plus considérable encore que celle dont nous enregistrons déjà dans la situation actuelle les conséquences fâcheuses (diminution de valeur du signe monétaire, hausse des prix, enchérissement des matières premières...).

Pour ce qui est de l'impôt, il apparaissait comme d'une réalisation fort difficile. La guerre terminée, l'Etat allait être contraint de faire appel et dans des proportions considérables, aux forces contributives

du pays. L'on prévoyait, en effet, la création de nombreux impôts nouveaux ainsi qu'une augmentation énorme de ceux déjà existants, car il fallait à tout prix chercher à combler le déficit survenu du fait des hostilités dans notre budget qui, dans le cours des cinq années de guerre, est passé d'environ 6 milliards à 23 milliards.

Dans ces conditions, on ne pouvait songer à accroître encore la charge fiscale pesant sur le contribuable français. De plus, au point de vue de la pure justice, ce procédé avait le grave inconvénient de faire peser sur le contribuable français une contribution qui est mise à la charge de l'ennemi.

Restait l'emprunt. Il n'était pas non plus à l'abri de toutes les critiques. En premier lieu un emprunt charge toujours les finances publiques ; qui emprunte est tenu de rembourser. Il est vrai que dans le cas présent, le montant des emprunts devait être récupéré sur l'Allemagne. Mais il n'en restait pas moins vrai que c'était la France qui devait assurer le service des rentes et de ce fait elle aurait ouvert dans son propre bilan un compte débiteur qui devait charger son passif.

En second lieu, durant les hostilités, l'Etat français a émis déjà plusieurs types d'emprunts illimités, il a ainsi mis en circulation un nombre de titres représentant des dizaines de milliards. En continuant

d'emprunter c'étaient de nouveaux titres qui venaient s'ajouter aux premiers et il y avait lieu de craindre que tous ces titres entre eux ne se fassent concurrence sur le marché financier et ne se dépréçiasent mutuellement.

Mais entre les deux solutions il fallait opter. L'emprunt, malgré ses graves imperfections, ralliait toutefois la presque unanimité des suffrages.

Mais, si on était plus ou moins d'accord sur la solution à adopter, les divergences de vues étaient nombreuses en ce qui concerne les modalités à appliquer pour ce procédé. Diverses combinaisons étaient en effet possibles, notamment en ce qui concerne l'établissement ou l'organisation qui serait chargée des émissions (1). On pouvait en effet concevoir un emprunt émis directement par l'Etat français, ou bien on pouvait songer à le faire lancer par une institution bancaire soit déjà existante, soit à créer pour l'occasion, ou bien même par un consortium de banques françaises ou étrangères.

Diverses propositions fort intéressantes avaient été faites dans ce dernier sens. L'une des plus typiques émane de M. Léon Francq dans un rapport qu'il fit

(1) A signaler un amendement déposé par M. Lugol sur le bureau de la Chambre des députés le 9 juillet 1915. Amendement dans lequel était prévue la création de bons de réparation de dommages de guerre.

le 8 mars 1918 au Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre. D'après M. Francq, l'épargne française ne pouvait être suffisamment abondante pour assurer le paiement rapide des indemnités ; c'est pourquoi il devrait être fait appel aux pays alliés. Un office international créé dans ce but solliciterait les disponibilités financières des pays alliés et neutres. Cette solution aussi ingénieuse que hardie ne fut pas agréée. Peut-être celà tient-il à ce que la question de la réalisation du paiement avait été fort peu étudiée à cette époque où la formule « l'Allemagne payera » absorbait tous les esprits.

Ce n'est qu'au début de 1919 qu'on a songé à faire émettre des emprunts pour la réparation des dommages de guerre par un établissement spécialement créé : Le Crédit national.

L'émission par cet établissement d'un emprunt, (dont la décision appartient à l'assemblée générale des actionnaires sur la proposition du Conseil d'administration) doit être autorisée par un arrêté du ministre des Finances qui en fixe les conditions et les modalités. Toutefois cette émission ne peut se faire que sous forme d'obligation à placer en France ou à l'étranger (seule faculté permise par l'article 31 des statuts), « en dehors de son capital et de ses réserves, la société ne peut se procurer de ressources que par l'émission d'obligations ».

A l'heure actuelle le Crédit national a, depuis son origine, émis trois emprunts et un quatrième est en voie d'émission, soit un emprunt par année.

Le premier emprunt lancé par le Crédit national après autorisation donnée par arrêté du ministre des Finances en date du 21 novembre 1919 remonte à la fin de 1919 (décembre). L'émission porte sur 8 millions d'obligations de 500 francs nets d'impôts présents et futurs à 5 0/0 d'intérêt, ce qui représente un capital nominal de 4 milliards de francs. Ces obligations sont remboursables soit avec une prime de 100 francs, c'est-à-dire à 500 francs, soit avec lot. Le délai maximum prévu pour le remboursement est de 75 ans. Le paiement des intérêts se fait semestriellement moitié au 1^{er} janvier, moitié au 1^{er} juillet. Le prix d'émission de ces obligations est fixé à 495 francs. Il est prévu un total de 68 lots dont le montant s'élève à 10 millions de francs (4 lots de 1 million).

L'emprunt de 1920 (mai, juin) autorisé par arrêté du ministre des Finances du 20 mai 1920 comprend également le placement de 8 millions d'obligations de 500 francs nets d'impôts à 5 0/0 l'an, représentant un capital nominal de 4 milliards de francs. Le paiement des intérêts a lieu par moitié, les 15 juin et 15 décembre. Le prix d'émission est de 495 francs. Ces obligations sont remboursables en 75 ans maxi-

mun soit à 500 francs, soit avec lots. Ceux-ci au nombre de 104 représentent une valeur de 20 millions de francs (8 lots de 1 million). Cet emprunt n'a pas donné les résultats qu'on pouvait attendre de lui, il faut l'attribuer à la crise économique qui sévissait à ce moment sur les affaires en général.

En 1921 (octobre-novembre) a été émis un troisième emprunt autorisé par arrêté ministériel du 24 septembre 1921. Cet emprunt prévoit le placement de 6 millions de bons de 500 francs nets d'impôts présents et futurs, à 6 0/0 l'an, soit un capital nominal de 3 milliards. Les intérêts sont payables par moitié les 1^{er} mai et 1^{er} novembre, le premier coupon étant à échéance du 1^{er} mai 1922. Le remboursement doit se faire en 15 ans maximum soit à 500 francs, soit avec lots. Le prix d'émission est de 498 fr. 50 ; les porteurs peuvent se libérer soit en numéraires (billets de banque, espèces...), soit en bons de la défense nationale antérieurs au 20 octobre 1921 repris pour leur valeur nominale si leur échéance vient avant le 10 novembre 1922 ou à leur valeur après cette date. Le nombre annuel des lots est de 7 202 représentant une valeur de 13 milliards de francs.

Aussitôt après leur émission les obligations de ces trois emprunts ont été cotées en bourse.

L'emprunt actuellement en cours autorisé par

arrêté ministériel du 12 janvier 1922 présente les caractéristiques suivantes ; il s'agit de l'émission de bons décennaux à 6 0/0 nets d'impôts et d'une valeur nominale de 500 francs. Leur remboursement peut être obtenu au gré du prêteur, soit à 500 francs le 1^{er} février 1924, soit à 507 fr. 50 le 1^{er} février 1927, soit enfin à 525 francs le 1^{er} février 1932. Les intérêts sont payables semestriellement par moitié et d'avance les 5 août et 5 février. Le prix d'émission est de 497 francs, mais le prix de souscription est de 482 francs.

Les sommes ainsi perçues par le Crédit national doivent, d'après l'article 9 de la convention de juillet 1919, être remises dans un délai de 15 jours au Trésor où elles sont disponibles à vue sans intérêt, au fur et à mesure des besoins de cet établissement. Mais il n'en va pas moins que le produit de ces emprunts est exclusivement réservé au paiement des dommages de guerre ainsi que l'édicte formellement l'article 51. Il semble toutefois que le gouvernement n'ait pas toujours tenu un compte exact de ses dispositions, si l'on en croit M. Léon Escoffé dans une interpellation qu'il fit à la Chambre des députés le 19 avril 1921. Le ministre des Finances ne répondit qu'en termes assez vagues et imprécis. Toutefois le texte est formel.

En vertu de la convention du 2 juillet 1919, toute

garantie est donnée à ces emprunts du fait que leur service (capital, intérêt et lots) est assuré par une annuité inscrite au budget (1).

Jouissant de la garantie de l'Etat, ces obligations et bons sont des valeurs de premier ordre ; leur sécurité est si complète que, comme en ce qui concerne les rentes sur l'Etat elles ont une clientèle légale (incapables, établissements publics ou d'utilité publique, unités administratives...). Un décret en date du 22 décembre 1919 est venu étendre à leur profit le bénéfice des avances de la Banque de France.

A ces fonctions consistant à emprunter avec la garantie de l'Etat, le Crédit national joint celle non moins importante d'assurer le payement des indemnités des dommages de guerre pour le compte de l'Etat.

Une note du ministre des Finances en date du 5 février 1920 donnant les instructions au Crédit national, règle diverses questions d'ordre pratique relatives à la façon dont les paiements doivent être effectués. Elle prévoit tout d'abord la remise des ti-

(1) Les articles 7 et 8 de la convention déterminent la façon dont sont évaluées les indemnités. Dans ce calcul il est tenu compte des frais et charges d'exploitation, pour lesquelles le Crédit national reçoit de l'Etat une contribution variant avec l'importance des emprunts contractés avec sa garantie.

tres aux sinistrés. C'est le ministre des Finances qui les établit suivant la classification admise par l'administration et les envoie au Crédit national ; celui-ci ouvre au bénéficiaire du titre un compte courant s'élevant à la somme portée sur cette pièce qu'il fait ensuite parvenir aux sinistrés. Les paiements sont faits soit sur réquisition du préfet, lorsqu'il s'agit du capital des acomptes, soit pour les intérêts échus à la demande du sinistré. Les indemnités dues au sinistré lui sont versées à une des caisses choisies par lui sur la liste des établissements ayant été désignés à cet effet par le ministre des Finances (1).

Les versements se font, soit par chèque au profit des bénéficiaires, soit par mandat postal, soit par remise d'espèces, soit enfin au moyen d'un virement au compte ouvert à l'indemnitaire. La tendance est de développer autant que faire se peut ce dernier procédé ; d'après la note en question le paiement par virements est obligatoire lorsque l'un des titres de créance du sinistré dépasse 50.000 francs.

La note envisage également dans le cas de perte des titres ainsi que les oppositions au paiement faites entre les mains du Crédit national, les cessions, délégations et remises en nantissement.

Les règles ainsi énoncées s'appliquent au paye-

(1) Cf. circulaire du ministre des Finances du 19 février 1920.

ment effectué par le Crédit national en vertu de la loi du 17 avril 1919 (acompte en capital et intérêts, avances pour vétusté) (art. 5 de la loi du 17 avril 1919), d'après les décrets et arrêtés qui en assurent l'application ainsi que les lois complémentaires (annuités...).

Il pouvait sembler logique que le Crédit national ait également à s'occuper du versement des avances. Ce n'est toutefois qu'à partir du 1^{er} novembre 1920 qu'il fût décidé d'accord entre le ministre des Finances et celui des Régions libérées, qu'il assurerait le paiement des avances quelles qu'elles soient. Dans une circulaire portant le n° 574, en date du 28 octobre 1920, le ministre des Régions libérées prévient les préfets des départements dévastés que le paiement des avances n'incombe plus désormais aux services de comptabilité de la préfecture et au régisseur d'avances.

De son côté le ministre des Finances donne au Crédit national les instructions à suivre pour le paiement des avances en espèces ainsi que pour le remboursement des avances en nature consenties par les offices de la reconstitution industrielle, de la reconstitution agricole et le service de la motoculture (1).

(1) *Journal officiel*, 10 octobre 1920.

« En dehors du payement des indemnités des
« dommages de guerre sur titres définitifs dont il est
« déjà chargé par l'arrêté du 19 février 1920, le Cré-
« dit national aura désormais à assurer l'acquitle-
« ment des dépenses suivantes :

« Remboursement des avances en nature faites par
« les offices de la reconstitution industrielle, de la
« reconstitution agricole et par le service de la moto-
« culture.

« Les délégations souscrites sur leurs indemnités
« de dommages de guerre par les bénéficiaires des
« cessions seront remises chaque mois par les offices
« susmentionnés au Crédit national avec un borde-
« reau détaillé en double expédition dont l'une sera
« aussitôt restituée par ce dernier établissement
« revêtue de son accusé de réception. Après avoir
« vérifié que les délégations comportent l'indication
« précise des nom, prénoms et domicile du bénéfi-
« ciaire avec sa signature, le montant de la somme
« déléguée et la mention de prise en charge au compte
« individuel du sinistré intéressé, le Crédit national
« demandera à la Caisse centrale de porter le mon-
« tant desdites délégations au débit de son compte de
« fonds d'emprunt en même temps qu'au crédit des
« comptes courants des offices précités et du compte
« courant de l'agent comptable de la motoculture. »

Paiement des avances en argent.

« Le préfet ou son délégué, après avoir déterminé
« dans les formes et avec les garanties réglementaires
« le montant de l'avance à attribuer aux sinistrés,
« adressera au Crédit national une réquisition de
« paiement de cette avance.

« Ladite réquisition indiquera la forme dans la-
« quelle l'intéressé désire obtenir le règlement de
« l'avance accordée (chèque sur une banque, ordre
« de paiement assigné sur la caisse centrale ou
« sur la caisse d'un trésorier-payeur général ,
« virement de comptes, remise de bons de la dé-
« fense nationale, mandat-carte), avec la mention
« du lieu de paiement, de l'établissement ou du
« comptable du Trésor ou des postes à faire in-
« tervenir et, le cas échéant, du numéro de compte
« à créditer. Le choix de l'indemnitaire, quant au
« mode de règlement, ne pourra d'ailleurs s'exercer
« que dans les limites ci-après. Lorsque l'avance
« n'excédera pas 20.000 francs, le sinistré aura la
« faculté de se faire payer, soit en numéraire par
« chèque, ordre de paiement, mandat-carte, soit au
« moyen d'un virement de compte, soit en bons de la
« défense nationale. Si l'avance est supérieure à
« 20.000 francs, mais inférieure à 100.000 francs, le
« bénéficiaire ne pourra en obtenir le paiement qu'en

« bons de la défense nationale à trois mois. Les ré-
« quisitions de paiement adressées dans les condi-
« tions susindiquées au Crédit national seront accom-
« pagnées d'un bordereau détaillé, certifié exact par
« le préfet.

« L'attributaire de l'avance ne pourra en deman-
« der le règlement qu'à l'une des caisses énumérées
« dans l'arrêté du ministre des Finances, en date du
« 19 février 1920. Les frais inhérents au paiement
« par mandats-carte seront prélevés sur le montant
« des sommes à payer.

« Dans le cas particulier d'avances consenties en
« vue de permettre aux sinistrés d'obtenir par appli-
« cation de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919,
« l'imputation sur leurs indemnités de dommages
« de guerre des sommes dues par eux à l'Etat, les
« réquisitions de paiement adressées par le préfet au
« Crédit national indiqueront le comptable appelé à
« recouvrer lesdites sommes, ainsi que le compte
« auquel elles doivent être appliquées. Le Crédit
« national émettra un ordre de paiement au profit
« de ce comptable, à charge par lui de faire recette
« au compte intéressé.

« Quel que soit le mode de règlement utilisé, le
« Crédit national aura à rapporter la preuve des
« paiements effectués.

« Les paiements d'avances sur indemnités de dom-

« mages de guerre faits par les soins des comptables
« du Trésor pour le compte du Crédit national auront
« lieu dans les conditions prévues par les articles 20
« à 25 de l'instruction adressée le 5 février 1920 à
« cet établissement par le ministre des Finances et
« relative à l'acquittement des indemnités définitive-
« ment liquidées. Ces comptables prélèveront sur
« leurs approvisionnements de bons de la défense
« nationale les coupures nécessaires à l'acquittement
« des avances assignées payables à leur caisse. La
« valeur nette desdites coupures sera portée au débit
« du compte de trésorerie ouvert dans les écritures
« de la trésorerie générale ou de la caisse centrale au
« nom du Crédit national, compte qui sera égale-
« ment débité du montant des règlements opérés en
« numéraire ou par virement.

« En ce qui concerne les avances faites en vue des
« compensations à exercer dans les conditions pré-
« vues par l'article 46 de la loi du 17 avril 1919, le
« comptable devra, suivant le cas, porter sur l'ordre
« de paiement une mention indiquant le numéro de
« la quittance à souche délivrée, ou annexer audit
« ordre une déclaration de versement constatant la
« recette effectuée. Les ordres de paiement de l'es-
« pèce, quand ils seront délivrés au nom de percep-
« teurs ou de receveurs des régies, seront versés
« comme pièces de dépenses à la trésorerie générale

« ou à la caisse centrale du Trésor. Les trésoriers
« généraux et le caissier payeur central porteront le
« montant desdits ordres de paiement, ainsi que le
« montant de ceux émis à leur nom pour le même
« objet au débit du compte du Crédit national.

« Le caissier payeur central du Trésor et les tréso-
« riers généraux adresseront au Crédit national, à
« la fin de chaque dizaine, sous bordereaux détaillés
« spéciaux, les ordres de paiement constatant les
« règlements effectués et les ordres de virement
« accompagnés des reçus de dépôt établissant que
« les sommes dues ont été portées au crédit des
« comptes courants des bénéficiaires. Ils seront cou-
« verts du montant des paiements d'avances effec-
« tués par leurs soins, suivant la procédure indiquée
« à l'article 25 de l'instruction du 5 février 1920 sus-
« visée.

« Le Crédit national sera approvisionné par la
« caisse centrale des quantités de bons de la défense
« nationale nécessaires pour lui permettre d'assurer
« le règlement des avances égales ou supérieures à
« 100.000 francs, non assignées, payables sur la
« caisse des comptables du Trésor.

« La caisse centrale portera au débit du compte
« d'avances spécialement ouvert à cet effet dans ses
« écritures au nom du Crédit national, la valeur nette
« des bons remis en provisions à cet établissement.

« Au fur et à mesure des émissions de bons faites à
« l'occasion des paiements d'avances sur indemnités
« ou dommages de guerre effectués à d'autres caisses
« qu'à celles des comptables du Trésor, le Crédit
« national remettra à la caisse centrale (service des
« émissions) avec un bordereau sommaire les sou-
« ches des bons émis. La caisse centrale portera
« alors la valeur nette de ces bons au crédit du
« compte d'avances susvisé en même temps qu'au
« débit du compte Crédit national sur compte de
« fonds d'emprunt ».

Une exception à la règle, que le versement des avances est effectué par le Crédit national, est toutefois faite pour la reconstitution du mobilier familial et les avances pour constitution de dossiers. Ces réserves sont de peu d'importance car ces sortes d'avances, surtout celles ayant trait à la deuxième catégorie, ne sont jamais très élevées. Une autre exception provisoire est prévue par la circulaire du ministre des Régions libérées du 11 juillet 1921 pour les avances pour compensation accordées en application de l'article 46, § 9, de la loi du 17 avril. Dans l'état actuel des choses on peut dire que le Crédit national est l'organe de paiement des dommages de guerre.

Le meilleur moyen de suivre le développement des paiements par lui effectués est de se reporter sur ce

point au dernier compte-rendu des opérations sociales pendant l'exercice 1920 (1).

(1) « Au 31 décembre 1920, nous avons disposé sur notre compte au Trésor d'une somme globale de deux milliards six cent cinquante-huit millions affectée par nous aux divers paiements des dommages de guerre. Il est intéressant de noter que ce chiffre de paiements est au 15 avril 1921 de quatre milliards six cent cinquante-trois millions quatre cent cinquante-six mille francs.

Le rapprochement de ces deux chiffres permet de saisir l'effort accompli par nous durant les quatre premiers mois de 1921. Il parut tout d'abord que le rôle dévolu à notre établissement devait être limité à la partie de la loi qui règle définitivement les droits des sinistrés, c'est-à-dire aux paiements effectués en capital et intérêt, après fixation définitive des indemnités par les commissions cantonales et délivrance des titres aux sinistrés. On croyait alors, et les prévisions budgétaires formulées dès 1919 et au début de 1920 le montrent avec évidence, que ces opérations prendraient un développement très rapide. Les difficultés rencontrées par les commissions cantonales, celles que les départements ministériels intéressés ont eu à vaincre pour l'établissement des titres définitifs, n'ont permis, au contraire, qu'une mise en route extrêmement lente.

Ce n'est que le 25 février 1920 que le Crédit national reçut avec régularité les titres de créance qu'il devait remettre aux intéressés après ouverture d'un compte dans ses écritures. Le nombre des comptes couverts qui était de 2.451 au 31 mars 1920 est au 1^{er} avril 1921 de 254.000.

D'autre part, ce n'est que dans la première quinzaine de mars 1920 que le Crédit national fut mis en mesure d'effectuer les premiers paiements de décomptes d'intérêts et de satisfaire aux premières réquisitions de paiement en capital.

En avril, moins de 60 paiements nous étaient demandés par jour, en juillet, le chiffre était encore inférieur à 400, il s'ele-

Au 31 décembre 1921, les paiements faits aux sinistrés s'élevaient à la somme de 9.804.819.283 fr. 75.

Dans son article 2, la convention du 7 juillet 1919 prévoit la dévolution au Crédit national d'une autre fonction, mais d'intérêt secondaire ; il est question des prêts que celui-ci peut consentir à ceux qui en font la demande pour « faciliter la création, la remise en marche ou le développement d'exploitations industrielles ou commerciales ».

vait à 1.200 en octobre, 2.200 en décembre et dépassait 4.000 en mars 1921.

Pour éviter une plus longue immobilisation de nos fonds et pour ne pas laisser inemployées les importantes disponibilités que nos emprunts nous avaient procurées, le ministre des Finances nous confiait en août 1920 le règlement des avances aux sinistrés ; ces avances, considérées dans la loi comme un procédé de règlement exceptionnel, sont devenues dans la pratique, en raison des lenteurs inévitables dans l'établissement des titres définitifs, le mode actuel le plus important de paiement aux sinistrés.

Le nombre des paiements mensuels d'avances pour lesquels nous sommes requis a dépassé le chiffre de 59.000 dans le mois de mars 1921.

Les tableaux et les graphiques que nous avons annexés au présent rapport vous donneront, au surplus, les indications précises sur la marche de nos divers paiements.

Pour compléter l'exposé des travaux auxquels notre société a dû faire face, nous ajouterons que le Crédit national a été substitué aux comptables du Trésor pour donner suite aux oppositions et cessions signifiées en vertu des articles 9 et 10 de la loi des dommages de guerre ; ces significations ont nécessité l'établissement de 66.000 fiches, consultées et vérifiées lors de toutes les ouvertures de comptes et de tous les paiements d'avances. »

Dans l'accomplissement de cette fonction que définit le règlement intérieur, approuvée par le ministre des Finances (*Officiel*, 6 mars 1920), le Crédit national agit sous sa propre responsabilité et dans la mesure où il estime devoir le faire, de sorte qu'il lui est permis de suspendre ces prêts s'il en résulte pour lui une charge trop considérable (art. 59 des statuts).

Certaines conditions sont toutefois mises aux prêts qu'il peut effectuer.

1° Tout d'abord sont désignés comme bénéficiaires possibles, les industriels et commerçants ayant la qualité de Français et possédant un établissement sis en France. La formule a été entendue dans son sens le plus large ; il a été admis que tous les commerçants et industriels peuvent profiter des dispositions de l'article 2 de la convention. Les agriculteurs qui ne se trouvent pas mentionnés peuvent toutefois être considérés comme des industriels ou des commerçants.

2° Des garanties de premier ordre sont exigées des emprunteurs. Elles doivent consister soit en première hypothèque sur l'immeuble, soit en remise en gage des titres ayant reçu l'assentiment du conseil d'administration, soit en la caution solidaire d'un tiers, soit enfin au besoin dans le nantissement d'un fonds de commerce (art. 56 des statuts). A propos des

prêts sur titres, il convient de faire remarquer que ceux prévus par la dernière loi de finance sont susceptibles de constituer un mode particulier des garanties prévues, mais les conditions requises doivent se trouver réunies.

L'article 17 des statuts dispose que « la somme pouvant être avancée à un même emprunteur ne devra pas dépasser 60 0/0 de la valeur estimative des garanties réelles offertes par l'emprunteur et au maximum 30 0/0 de la valeur totale de son actif. Toutefois, cette dernière condition peut être supprimée dans le cas où une hypothèque est donnée en garantie, si la valeur de l'immeuble hypothéqué, indépendamment de son affectation commerciale ou industrielle, représente au moins le double du montant du prêt. Dans le cas de prêts sur titres, la proportion du prêt varie avec la nature des titres et est fixée par le conseil d'administration. Enfin, dans le cas de caution solidaire, l'avoir de la caution peut être cumulé avec celui de l'emprunteur en vue du calcul de la proportion de 30 0/0 ci-dessus fixée ».

Aux articles 22 et suivants du règlement intérieur sont prévues les modalités pour la conservation et la réalisation, quand besoin en est, des garanties indiquées.

De plus, aux termes de l'article 2 de la loi du 10 octobre 1919 approuvant la convention, le Crédit na-

tional se trouve subrogé pour le remboursement des frais qu'il peut consentir dans le privilège de l'article 2103 du Code civil accordé à l'Etat par l'article 5 de la loi du 17 avril 1919.

3° Le délai de remboursement de ces prêts est fixé par les statuts à trois ans au moins et à 10 ans au plus. Le remboursement a lieu soit en totalité, soit par fraction suivant les conventions intervenues entre les parties. Aux termes de l'article 20 du règlement intérieur, il est prévu qu'au cas de libération anticipée la société pourra exiger du sinistré « une indemnité suffisante pour faire face au service des obligations correspondantes jusqu'à l'expiration de la durée de l'avance ».

Cette indemnité est actuellement fixée par une clause accessoire du contrat de prêts à 1 0/0 par année d'anticipation de remboursement.

En cas de non payement à l'échéance du capital ou des intérêts exigibles, le taux de l'intérêt se trouve automatiquement élevé de 1 0/0.

4° Les statuts fixent à 2 millions de francs le montant des avances pouvant être consenties à un même emprunteur.

5° Le taux de l'intérêt, qui est semestriel, est établi par le conseil d'administration. Il est fixé actuellement à 7 fr. 80 0/0 ; il était précédemment de 7 fr. 50 0/0, mais il est modifiable à tout moment

tant qu'un engagement n'est pas intervenu. Une fraction minima du taux de cet intérêt reçoit une destination obligatoire mentionnée à l'article 18 du règlement intérieur, « 0 fr. 50 0/0 sont destinés à alimenter une réserve spéciale pour risque de contrat en cours et 0 fr. 50 0/0 au maximum sont à la disposition du conseil d'administration », l'excédent est utilisé pour couvrir les frais généraux et constituer s'il y a lieu les bénéfices de la société.

La procédure à suivre pour l'obtention des prêts est réglée de la façon suivante : Un comité des prêts se composant d'industriels ou de commerçants est formé par les soins du conseil d'administration. La présidence en appartient au directeur général ou en son absence à un des deux directeurs.

Les pièces exigées du demandeur dans un délai de trois mois se composent d'une demande comprenant toute pièce justificative relative à l'identité et à la nationalité du requérant et si besoin en est, indication du dommage causé — d'un relevé du cadastre et des hypothèques ainsi que des nantissements pouvant frapper le fonds de commerce ou le matériel de l'entrepreneur — d'un rapport d'un agent de la direction (art. 15 du règlement intérieur). Le comité des prêts examine alors la demande et donne son avis. Le conseil d'administration prend une décision.

Pour consentir ces avances, le Crédit national peut

utiliser ses propres ressources qu'il est autorisé à employer aux opérations prévues par son objet social (capital, réserves, bénéfices provenant des prêts au commerce ou à l'industrie); de plus un crédit de 500 millions maximum lui est ouvert à cet effet. Il est dit à l'article 54 que « 400 millions seront réservés aux industriels et commerçants des régions ou évacuées ou envahies ». On a voulu consacrer pour l'allocation de ces prêts un régime préférentiel aux sinistrés qui étaient les premiers à en avoir besoin pour la reconstitution ou la remise en marche de leurs affaires.

Ce crédit de 500 millions n'a pas été renouvelé. D'après les données recueillies, il apparaît que le Crédit national a fait un assez large usage de la fonction qui lui est dévolue.

Le chiffre des prêts consentis en juillet 1920 n'avait porté que sur 1.350.000 francs; en septembre, il n'atteignait encore que 3.660.000 francs, mais en décembre il dépassait 31 millions, se répartissant ainsi entre les différentes sections :

Brasserie	2.000.000 fr.
Entreprise et matériaux de construction	6.280.000 »
Hôtellerie	400.000 »
Industrie électrique.	100.000 »
Métallurgie	7.815.000 »

Produits chimiques	300.000 fr.
Sucrierie	2.000.000 »
Textiles	12.150.000 »

Tout laissait prévoir, dès lors, la marche ascendante de cette progression qui est marquée, à l'heure actuelle, par le chiffre de 86.555.000 francs.

Les garanties, prises d'accord avec les emprunteurs et au mieux de leurs intérêts, se décomposaient de la façon suivante au 31 décembre 1920 :

Prêts sur hypothèque	14.470.000 fr.
— Caution solidaire	4.800.000 »
— Hypothèque et caution solidaire	1.225.000 »
— Hypothèque et fonds de commerce	400.000 »
— Caution et fonds de commerce	150.000 »
— Hypothèque et certificat provisoire	2.000.000 »
— Caution, en attendant les annuités	8.000.000 »

A la date du 31 décembre 1920, les statistiques officielles indiquent le chiffre de 259.769.500 francs comme étant le montant des avances consenties. Mais vu le nombre des demandes ce n'est encore que fort peu de chose.

Les sinistrés n'obtiennent ces avances qu'avec

beaucoup de difficultés et on peut dire qu'elles constituent une faveur de la part du Crédit national. Ils ont toutefois la ressource de s'adresser à des établissements spécialement créés, tels que la Caisse des prêts...

La faculté donnée au Crédit national d'ouvrir des crédits dans les conditions indiquées n'a pris sa véritable extension que lorsqu'est intervenue la loi du 31 juillet 1920. Il a alors prêté sur les certificats provisoires et les titres d'annuité.

Il est prescrit au Crédit national de ne consentir des avances sur les certificats provisoires qu'avec beaucoup de circonspection à cause des surprises qu'ils peuvent ménager par la suite (ils ne tiennent pas compte des avances ou des cessions consenties postérieurement à leur délivrance). C'est pourquoi le Crédit national ne peut les admettre comme gage que lorsqu'il a rempli les formalités prescrites dans les circulaires des 6 septembre et 10 novembre 1920. Une fois ces formalités remplies il consent un prêt à l'emprunteur en lui ouvrant un compte, mais chaque retrait de fonds nécessite justification d'emploi des sommes antérieurement reçues.

A même d'apprécier l'œuvre réalisée jusqu'à présent par le Crédit national, il nous faut reconnaître que les résultats obtenus ont été tout à fait satisfaisants. A la séance à la Chambre des députés du

19 avril 1920, M. Loucheur, ministre des Régions libérées, l'a constaté publiquement.

Mais pour obtenir un rendement meilleur encore, il préconisait alors certaines modifications dans l'organisation intérieure du Crédit national : « En supprimant notamment les rouages multiples entre cet organisme et les préfectures des départements sinistrés, et en empêchant que les 3 millions de dossiers existants n'effectuent de bureau en bureau d'interminables voyages. »

Il est intéressant de noter vers la fin de 1919 un projet de loi déposé par M. Bouilloux-Lafont, député, en vue d'une réorganisation du Crédit national. M. Bouilloux-Lafont ne cherche pas à porter atteinte à l'existence de cet établissement, mais il juge que la contribution qu'il pourra fournir à l'œuvre de restauration sera minime. C'est dans ce but qu'il dépose une proposition visant à permettre à toute société de contribuer au relèvement des régions dévastées.

« Est autorisée l'inscription de la garantie de l'Etat sur les obligations qui seraient émises par toute société française ayant pour but la reconstitution ou la reconstruction des régions dévastées et réunissant les conditions suivantes :

« 1° Le capital social de la société émettrice devra être au minimum de 1.000.000 de francs.

« 2° L'émission des obligations portant la garantie

de l'Etat ne pourra avoir lieu que moyennant dépôt préalable à la Banque de France, avec affectation spéciale au service en capital et intérêts desdites obligations, de certificats de dommages, ou titres de paiement portant la signature de l'Etat, et en importance suffisante pour que l'intérêt et le remboursement des obligations émises soient assurés par l'intérêt et le capital dus par l'Etat.

« Ce dépôt, qui sera contrôlé par l'administration des Finances, devra toujours être maintenu en importance suffisante pour gager le service des obligations en circulation.

« L'intérêt de ces obligations ne pourra pas dépasser 6 0/0 et leur durée ne devra pas excéder 75 ans.

« La proportion des obligations émises en circulation ne pourra dépasser vingt fois le montant du capital social. »

TROISIÈME PARTIE

MOYENS DE CRÉDIT ACCORDÉS AUX SINISTRÉS PAR LA LOI DU 21 JUILLET 1920 SOIT AVANT LA DÉLIVRANCE DU TITRE DE CRÉANCE (CERTIFICATS PROVISOIRES), SOIT POUR MOBILISER LE MONTANT DU TITRE DE CRÉANCE (PAYEMENT PAR ANNUITÉS)

En vue de faciliter l'application des dispositions de la loi du 17 avril 1919, est intervenue la loi du 31 juillet 1920 qui complète par deux innovations très importantes la loi du 17 avril 1919, laquelle resté cependant la charte de droit commun (1).

(1) A ce propos, on peut citer utilement la réponse de M. de Lasteyrie, rapporteur général adjoint à la commission des finances, à M. Groussau, président de la commission des Régions libérées, qui l'accusait de vouloir par une série de tempéraments porter atteinte à la loi du 17 avril : « Je suis heureux de répéter une fois de plus, déclarait M. de Lasteyrie, que je considère la loi de 1919 comme la charte des sinistrés. Mais à cette charte n'y a-t-il pas possibilité d'introduire les amendements dont l'expérience démontre la nécessité ?

« Dans la vie il ne faut pas se montrer intransigeant. Je connais une charte plus solennelle encore que celle de 1919, c'est celle de 1814. Pour ne pas avoir voulu l'amender en temps opportun, les Chambres introuvables de la Restauration l'ont fait emporter par la Révolution de 1830.

« Ce n'est certainement pas ce que vous voulez, moi non plus ! Tenons-nous donc fermement sur le terrain de la loi de 1919, mais ne refusons pas d'y apporter certains tempéraments absolument indispensables ! ! »

Mais avant d'aborder l'étude de la loi du 31 juillet, nous jugeons à propos de suivre l'évolution des idées qui l'ont inspirée dans les projets successifs qui ont vu le jour.

Le premier en date de ces projets émane de MM. Klotz, Loucheur et Tardieu.

Son objet consiste « à faciliter au sinistré l'obtention des moyens de crédit ». L'originalité du projet ainsi que de ceux qui vont suivre et de la loi du 31 juillet 1920 elle-même réside dans ce fait qu'il est fait appel au crédit personnel du sinistré, ce qui, espère-t-on, permettra à l'Etat de différer ses paiements sans compromettre l'œuvre de reconstitution.

Dans cet ordre d'idées, les promoteurs du projet préconisèrent diverses mesures pour parvenir au résultat escompté. Le projet, se conformant à l'article 44 *in fine* de la loi du 17 avril 1919 qui autorise l'allocation, de concert entre le ministre des Régions libérées et le ministre des Finances, d'avances pour les besoins les plus urgents avant toute évaluation de dommages, institue ce qu'il appelle « des certificats d'ouverture de crédit ». Ces certificats une fois délivrés, le projet distingue la situation des gros sinistrés de celle de ceux qui n'ont pas un crédit personnel suffisant.

En ce qui concerne les premiers, ils peuvent être autorisés à contracter des emprunts s'élevant au

moins à la somme de un million de francs et cela naturellement jusqu'à concurrence des certificats d'ouverture de crédits. Ces emprunts bénéficient de la garantie de l'Etat. Les sommes ainsi empruntées doivent être mises en dépôt au Trésor ou à la Banque de France qui les remet au sinistré au fur et à mesure des justifications d'emploi fournies par lui.

Quant aux petits sinistrés, il leur sera accordé « des cédules de reconstitution » dans la mesure des travaux effectués et jusqu'à concurrence des ouvertures de crédit. Ces cédules seront cessibles par voie d'endossement ; elles seront portées à valoir sur l'indemnité et remboursables dans un délai de deux ans.

Ce projet ne constitue qu'une tentative, il est en effet incomplet, car il ne s'applique qu'aux avances. Tel qu'il est il a, semble-t-il, le grave tort de ne pas donner au sinistré des avantages en rapport avec ceux que retirerait l'Etat de semblables dispositions.

Le deuxième projet qui fut substitué au premier est l'œuvre de MM. Ogier et Marsal en date du 12 avril 1920. Il se présente sous un aspect assez différent du précédent, mais si les moyens préconisés varient, le but reste le même.

Nous avons vu lors de l'étude de la loi du 17 avril 1919 qu'en cas de emploi, le sinistré avait droit, sans avoir de justification à fournir, à l'allocation d'un premier acompte fixé à 25 0/0. On se souvient égale-

ment que cette disposition fut votée non sans difficulté, le ministre des Finances s'y étant formellement opposé à cause de la charge immédiate en résultant pour le Trésor. Ce que le ministre n'avait pu obtenir lors des débats à la Chambre et au Sénat, le projet tend à y parvenir en cherchant à éluder l'engagement pris. Il propose que ce premier acompte soit payable en obligations décennales, prenant pour prétexte les lenteurs de la reconstitution, ce qui rend inutile le versement immédiat au sinistré d'une certaine somme d'argent. Quant aux autres versements, ils restent régis par la loi du 17 avril, exception faite toutefois pour les sinistrés ayant une créance sur l'Etat supérieure à 4 millions ; l'Etat pourra si les sinistrés le désirent les payer en un nombre d'annuités variant de 15 à 30.

Il est inutile de montrer combien ce projet constituait une atteinte directe à la loi du 17 avril 1919. La Chambre, appelée à le discuter, en fit un amalgame avec le premier projet que nous avons exposé, cherchant à juxtaposer les dispositions de l'un et de l'autre. Elle décida toutefois (disposition intéressante au plus haut point) que l'application de la loi nouvelle serait facultative pour le sinistré qui peut s'en tenir à la loi du 17 avril.

De cette juxtaposition des deux projets sortirent les mesures suivantes : le payement de l'indemnité

peut être effectué en espèces pour le premier acompte et pour le surplus en bons de la Défense nationale productifs d'intérêts à 6 0/0 et remboursables dans le délai d'un an. Le sinistré au cas de emploi immobilier est en droit de demander au fur et à mesure des travaux exécutés des cédules de reconstitution. Ces cédules sont remboursables dans le délai de deux ans. Elles sont cessibles par voie d'endossement ; elles peuvent être utilisées à la dation d'une hypothèque sur l'immeuble reconstruit.

Le paiement des indemnités supérieures à 500.000 francs pour la perte subie peut se faire en un nombre d'annuités variant de quinze au moins et de trente au plus, productif d'intérêts à 6 0/0 à compter d'une date fixée par le ministre des Finances et correspondant à une époque forfaitaire de reconstitution.

Avant fixation des indemnités, les sinistrés peuvent se faire remettre un certificat d'ouverture de crédit provisoire.

Le Sénat supprima toute la première partie du projet de la Chambre et adopta avec quelques modifications les dispositions concernant le paiement par annuités et les certificats d'ouverture de crédits provisoires. De retour devant la Chambre, le projet amendé du Sénat fut voté par la Chambre et devint la loi du 31 juillet 1920.

Il est au préalable utile de faire remarquer que

cette loi n'est pas comme celle du 17 avril une loi spéciale se rapportant à la réparation des dommages de guerre ; c'est la loi portant fixation du budget général de l'exercice du budget 1920 qui, dans ses articles 150 à 159, traite de la question du paiement des dommages de guerre. On peut être surpris que des dispositions aussi importantes n'aient pas fait l'objet d'une loi rentrant dans la législation des dommages de guerre.

Nous nous bornons à le faire remarquer, car c'est un procédé qui a tendance à se reproduire.

SECTION I. — Les certificats provisoires.

Dans ses articles 150 et 151 la loi du 31 juillet 1920 s'occupe du certificat provisoire de crédit.

Avant fixation de son indemnité, le sinistré peut s'adresser au ministre des Régions libérées en vue de se faire délivrer un certificat constatant provisoirement le montant de sa créance à l'égard de l'Etat. Le ministre peut donner droit à sa demande. Dans le texte primitif soumis aux Chambres, cette latitude n'était pas accordée au ministre ; et la modification apportée a semblé regrettable à beaucoup. Mais supposons une réponse favorable du ministre qui sera, nous en sommes certain, la grande majorité des cas. L'administration procède alors à une évaluation sommaire des dommages qui ne préjuge en rien de

la décision définitive à intervenir dans la suite, car, nous le répétons, ce n'est que du provisoire. Il n'est pas à redouter que l'évaluation sommaire ait plus tard une influence sur l'évaluation définitive, attendu que l'évaluation sommaire doit toujours avoir lieu au-dessous du montant total de l'indemnité.

Comme la loi du 31 juillet 1920 est muette sur ce point, il importe maintenant de rechercher si tous les dommages quels qu'ils soient non encore évalués peuvent faire l'objet d'une fixation provisoire de la part de l'administration. C'est à la circulaire ministérielle du 10 novembre 1920 (*Officiel* du 23 novembre) qu'il convient de se reporter. Cette circulaire contient certaines règles restrictives.

Elle édicte tout d'abord que ne peuvent faire l'objet de délivrance de certificats provisoires les dommages causés aux titres et valeurs mobilières émis tant par l'Etat et les sociétés françaises que ceux émis par les Etats et sociétés étrangères. En résumé, les dommages prévus aux alinéas 1 et 2 du paragraphe 4 de la loi du 17 avril 1919 sont soumis à une législation particulière en ce qui concerne leur réparation.

A cette première restriction il faut en ajouter une autre se rapportant aux dommages concernant les réquisitions françaises qui sont réparées par des lois autres que celle de 1919, telles que la loi du 10 juillet 1791, la loi du 3 juillet 1877, les décrets du 2 août

1877, du 23 novembre 1886, du 27 décembre 1914. Il en va de même lorsque le sinistré ayant droit au bénéfice de la loi du 17 avril 1919 opte, comme il est autorisé à le faire, pour une de celles précitées.

Quant aux bénéficiaires des dispositions nouvelles, l'article 150 s'exprime ainsi : « le ministre pourra délivrer aux ayants droit ». Par ce terme il faut entendre les sinistrés venant soit de leur propre chef, soit à titre d'héritiers ou de donataires, leurs cessionnaires et délégataires.

A cette condition primordiale d'être titulaire, la circulaire du 10 novembre 1920 en ajoute plusieurs autres, « le montant des avances ou cessions en nature, dit-elle textuellement, ne doit pas dépasser le montant de l'évaluation administrative provisoirement fixée en exécution de l'article 150 de la loi de finance du 31 juillet 1920 ». Elle mentionne en outre que le requérant ne doit pas avoir subi de déchéance de son droit à indemnité. Les questions de nationalité, de capacité et qualité pour agir restent soumises aux règles contenues dans la loi du 17 avril. Enfin la circulaire subordonne la délivrance des certificats provisoires à l'engagement de remployer (1).

La circulaire interministérielle du 6 septembre 1920 (*Officiel* du 15 septembre 1920) réglemente

(1) En conséquence des dispositions de l'article 4 dernier alinéa de la loi du 17 avril.

les dispositions de la loi du 31 juillet au profit des seuls industriels, car pour eux l'évaluation, fait-elle valoir, est plus facile à établir. Mais la circulaire du 10 novembre 1920 vient prendre les mesures semblables pour que tous les sinistrés se trouvant dans les conditions requises puissent bénéficier des avantages que leur offre la loi du 31 juillet.

Un point qu'il est utile de bien préciser est celui de déterminer ce que comprend l'évaluation sommaire. S'appliquant uniquement au cas de emploi, se réduit-elle au montant de la perte subie ou bien vaut-elle comprendre également les frais de remplacement? Cette évaluation est égale au montant (sous-évalué) de la perte subie et des frais supplémentaires. Cette question est du reste réglée par les circulaires du 6 septembre et du 10 novembre 1920 qui prescrivent à l'organe administratif de fixation de s'en tenir pour la constatation et l'évaluation des dommages à la circulaire du 24 juillet 1919. Les travaux de déblaiement ne doivent pas être inclus dans l'évaluation provisoire, sauf dans les cas où le sinistré en a pris la charge. Restent également en dehors de cette évaluation les dépenses dites conservatoires; la raison en est qu'on veut laisser la commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre statuant à titre définitif, libres de les estimer comme ils l'entendent.

La procédure à suivre pour l'obtention du certificat provisoire est régie par la circulaire du 6 septembre qui, rappelons-le, ne s'applique qu'aux industriels.

L'industriel doit adresser une demande au secteur de reconstitution industriel dont il dépend. Le secteur fournit au comité régional l'état estimatif et la situation de compte individuel du demandeur (avances consenties, cessions consenties). Le comité régional est alors appelé à donner son avis sur la fixation de la perte subie, des frais supplémentaires, notamment pour les marchandises qui en bénéficient. Le dossier est transmis au préfet qui le vérifie et l'envoie au ministre des Régions libérées, lequel fait parvenir le certificat provisoire à l'intéressé.

Cette procédure très résumée à dessein a été précisée et complétée sur certains points par la circulaire du 10 novembre 1920 qui vise tous les autres sinistrés n'ayant pas un compte ouvert au secteur de la reconstitution industrielle. D'après cette circulaire une demande doit être adressée à la préfecture du lieu du dommage. Elle doit être écrite et signée par l'intéressé ou son représentant et être légalisée ; la circulaire prévoit le cas où il ne peut écrire. Elle édicte les mentions nombreuses que doit contenir la demande et traite longuement des différents services

par lesquels elle aura à passer à la préfecture : organe administratif de fixation provisoire, service départemental de contrôle financier, service départemental des dommages de guerre. Elle mentionne enfin que le retrait des certificats provisoires ne se fera que par la remise de titres définitifs.

Devant ce nouvel état de choses, l'administration a cru devoir créer un bulletin spécial pour les certificats provisoires et les titres à annuités que nous étudierons dans la deuxième partie de la loi. Ce bulletin dénommé « Modèle K » est établi par les services compétents (reconstitution agricole, reconstitution industrielle...) après remise des pièces justificatives des dépenses faites en emploi et est délivré par la préfecture aux sinistrés. Il est destiné à permettre à ceux-ci le retrait des sommes provenant de prêts et consignées obligatoirement dans un établissement financier désigné.

Le certificat provisoire étant supposé remis au sinistré, il importe à présent de déterminer l'usage que celui-ci peut en faire.

Tout d'abord il convient de noter que, bien qu'en ayant les caractères (circulaire du 6 septembre 1920), le certificat provisoire ne constitue pas un titre de paiement. Les dispositions de la loi du 17 avril ne se trouvent modifiées ni quant au montant de l'indemnité qui sera attribuée au sinistré par la juridic-

tion des dommages de guerre, ni quant à l'époque du paiement de cette indemnité. Le bénéficiaire du certificat provisoire n'a en effet droit à aucun versement d'acompte de la part de l'Etat avant la remise de son titre définitif. En ce qui concerne les avances, aucun changement n'est apporté, de sorte qu'il peut être consenti des avances sur certificat provisoire.

La création de certificats provisoires a simplement pour but de permettre une évaluation sommaire et anticipée des dommages subis et de donner à la victime de ces dommages l'assurance que la somme minima portée dans cette pièce lui sera accordée à valoir sur le chiffre total de son indemnité. En possession du certificat provisoire, le sinistré va pouvoir l'utiliser comme bon lui semble. Par lui il va chercher à se procurer par voie d'emprunt les sommes qui lui sont dès maintenant promises, mais dont l'échéance est plus ou moins lointaine.

Des sommes que le sinistré a pu ainsi recueillir, il n'a pas la jouissance pleine et entière. Il doit les déposer dans un des établissements indiqués par le ministre des Finances et il ne les touche qu'à petit, au fur et à mesure des justifications de emploi qu'il fournit.

Il ressort donc que les conditions de succès des certificats provisoires dépendent avant tout des possibilités de crédit que le sinistré a à sa disposition.

Le rôle du législateur consistait à lui faciliter cette tâche.

Il a pensé avec raison qu'il fallait laisser l'individu libre de chercher le crédit là où il croyait le trouver. Aux termes de l'article 151 de la loi du 31 juillet, il est dit que le transport, la délégation et la mise en nantissement du certificat provisoire sont permises sans l'autorisation du tribunal. C'est le renversement de la règle édictée à l'article 43 de la loi du 17 avril 1919. Sans doute le législateur a-t-il jugé que les raisons qui militaient en faveur d'une intervention judiciaire pour la transmission des titres définitifs de créance n'existaient plus ici ou qu'elles ne se retrouvaient que tout à fait atténuées.

Bien plus, la loi de finance du 31 mai 1919 portant fixation pour l'exercice 1921 du budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution du traité de paix, dans son article 23, pour donner au certificat provisoire une large extension, est venue porter atteinte à l'article 43 de la loi du 17 avril dans les conditions suivantes : « Les transports, délégations ou remises en nantissement des certificats provisoires prévus par l'article 150 de la loi du 31 juillet à de nouvelles formalités sur les titres d'annuités de dommage de guerre jusqu'à concurrence de... L'autorisation du tribunal civil prévue aux articles 43 et 49 de la loi du 17 avril 1919

n'est pas obligatoire lorsque les transports, délégations ou remises en nantissement des certificats provisoires sont reportés sur les titres définitifs ou les titres d'annuités. »

« Pour éviter tout mécompte, dit la circulaire du 6 septembre 1920, il importe que les cessionnaires, délégataires ou prêteurs ne perdent pas de vue que les certificats provisoires ne peuvent évidemment tenir compte des avances ou cessions qui ont pu être consenties à leurs titulaires postérieurement à leur délivrance. Pour assurer la garantie complète de leurs droits, les cessionnaires, délégataires ou prêteurs doivent donc exiger de leurs cédants ou emprunteurs la production d'un bulletin de situation de compte provisoire (modèle B) que MM. les préfets sont autorisés à délivrer aux titulaires qui en font la demande. » La même circulaire prévoit également la nécessité d'une signification au préfet pour que les cessions ou délégations soient opposables au Trésor ou aux tiers. En outre elle mentionne qu'une saisie-arrêt sur les sommes prêtées de la part des créanciers antérieurs en date aux prêteurs doit être considérée comme non avenue au cas de transport, délégation, remise en nantissement.

Que penser maintenant des certificats provisoires ?

A première vue, il semble que de notables avantages puissent être retirés de cette institution tant par

l'une des parties que par l'autre. En ce qui concerne l'Etat tout d'abord, celui-ci ne voit quant à ses obligations financières aucun changement, si ce n'est que par ce moyen il peut espérer que les demandes d'avances sollicitées par le sinistré se présenteront à lui en moins grand nombre. Quant au sinistré en mesure de mobiliser sa créance, il dispose de fonds qui vont lui permettre de se consacrer sur-le-champ à l'œuvre si ardemment attendue.

Mais si telles étaient les attentes, tels n'ont pas été toujours les résultats.

Pour avoir des chances de succès, ce système suppose inévitablement que le sinistré puisse obtenir facilement du crédit et dans de bonnes conditions. Tout portait le législateur à croire que les victimes de dommages réussiraient dans cette voie, car d'une part la durée de prêt expirant d'après la loi lors de la remise du titre définitif est, théoriquement du moins, assez brève, et d'autre part toute garantie semble donnée au prêteur par la signature de l'Etat.

Or en fait les titulaires de certificats provisoires ont rencontré les plus grandes difficultés, lorsqu'il s'est agi d'emprunter sur leurs certificats provisoires. Tout d'abord le premier établissement qui semblait être le pourvoyeur de crédit le plus qualifié pour répondre à leurs demandes est sans nul doute le Crédit national, qui d'après ses statuts possède vis-à-

vis de l'Etat une ouverture de crédit de 500 millions destinés à des prêts aux commerçants ou industriels sinistrés. Le Crédit national devait tout naturellement satisfaire les titulaires de certificats provisoires. Or la pratique a démontré que le Crédit national n'accorde qu'avec de grandes difficultés les prêts qui lui sont demandés. On peut même dire qu'il considère comme une faveur les avances qu'il consent.

Trouvant au Crédit national un accueil peu favorable, les sinistrés se sont alors adressés aux établissements de crédit dont les principales opérations consistent dans les avances sur titres et sur marchandises qu'ils font à leur clientèle. Nous voulons parler des grandes banques d'affaires. Mais ces établissements, dont le mobile est l'intérêt qu'ils retirent des capitaux qu'ils engagent et dont la possibilité d'existence ne leur permet que des avances à court terme afin de pouvoir à chaque instant remettre sur simple demande l'argent que leur ont confié leurs déposants, se sont montrés peu disposés aux opérations d'avances sur certificats provisoires. En effet un bilan de banque ne reflète la solidité et l'activité de l'affaire que s'il comprend dans sa majeure partie des créances liquides immédiatement réalisables. Les immobilisations tuent les établissements de crédit. Nous n'hésitons pas à déclarer qu'une avance consentie par une banque sur certificat provisoire se présente

financièrement comme une immobilisation. En premier lieu, l'avance faite par la banque est d'un remboursement à date incertaine ; ce remboursement dépend du fonctionnement plus ou moins rapide des juridictions d'évaluation, puisque le sinistré débiteur ne pourra rembourser l'avance consentie que lorsqu'il sera en possession de son titre, c'est-à-dire lorsque la commission cantonale aura statué sur son dossier de dommage de guerre et qu'un délai de plusieurs mois se sera encore écoulé avant que l'administration ne lui ait délivré son titre. L'avance consentie par la banque est donc en premier lieu d'un recouvrement éloigné ; en deuxième lieu toutes les avances, qu'elles se présentent sous forme d'ouverture de crédit sur marchandises, ou sur titres, ou sur immeubles, représentent pour l'établissement prêteur une contre-partie immédiatement réalisable.

Le certificat provisoire ne présente pas ce caractère. Il a surtout ce défaut de ne pas créer dans les caisses bancaires ce va-et-vient d'entrées et de sorties, indispensable pour la mobilité de trésorerie qui caractérise le décongestionnement de toute affaire bancaire.

Enfin nous permettra-t-on d'ajouter que le patriotisme est quelquefois par trop exempt des vues intéressées de certains financiers ? Le financier, par son essence même, est d'un caractère mobile se laissant

aisément impressionner par les événements. Il ne peut pas avoir trop bon cœur ; il ne prête pas par charité, mais sur la garantie que lui offre celui qui le sollicite. La principale garantie offerte c'est l'Etat ; que ne l'entend-on chaque jour décrier dans l'ombre où opèrent certains coulissiers, conscients ou inconscients du rôle qu'ils jouent ou qu'on leur fait jouer !

D'autre part, en admettant même que le sinistré obtienne les prêts qu'il sollicite, il ne peut recevoir de remboursement sur les fonds fournis par ce prêt, obligatoirement déposés dans un établissement financier, que sur justification présentée par lui des travaux effectués. Les travaux sont contrôlés par les agents administratifs, homologués par le préfet, toutes formalités très longues qui en définitive ne permettent au sinistré de toucher les fonds que dans un délai tout aussi long (ou à peu de chose près) que celui nécessaire pour recevoir soit des avances, soit des acomptes. L'intérêt pratique de la loi du 31 juillet sur ce point n'est pas très grand et en fait les sinistrés y ont peu recours.

Une remarque s'impose pour terminer cette question des certificats provisoires : l'extrême brièveté de la loi à leur sujet. Deux articles seulement. Le législateur a, ainsi que l'article 43 de la loi du 17 avril lui en donne la latitude, laissé aux ministres des

Finances et des Régions libérées le soin de donner à la loi son interprétation, de sorte que nous avons dû nous reporter aux circulaires pour suppléer dans bien des cas au silence de la loi.

SECTION III. — Le paiement par annuité.

La deuxième partie de la loi du 31 juillet 1920, en tant qu'elle s'occupe du paiement des dommages de guerre, traite dans ses articles 152 à 159 d'un nouveau mode : le paiement par annuité.

Ce terme évoque tout de suite l'idée d'un paiement régulier à échéances déterminées d'avance et dès lors tout à fait différent de celui institué par la loi du 17 avril 1919 au cas de emploi. Ces deux modes de paiement vont coexister, mais telle qu'elle est instituée, la loi du 31 juillet est loin d'être aussi étendue que celle du 17 avril. L'article 152 de la loi du 31 juillet édicte en effet une série de conditions à son application.

1. — Sont admis à en bénéficier les « sinistrés ». Nous savons qu'il faut entendre ce mot dans son acception la plus large, c'est-à-dire comprendre ceux venant de leur propre chef comme ceux se présentant à titre de donataires ou légataires, ainsi que les cessionnaires et délégataires. Le texte ajoute « ou groupement de sinistrés ».

Comme la loi du 31 juillet se borne à cette mention

sans donner aucun détail complémentaire sur la forme que doivent revêtir ces groupements, il semble qu'il faille donner au texte son interprétation la plus large et déclarer bénéficiaires possibles du paiement par annuités toutes les associations de sinistrés jouissant d'une personnalité juridique indépendante de celle de ses membres, telles que les sociétés civiles régies par les articles 1832 et suivants du Code civil, les associations créées en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901... mais ici quelques explications complémentaires semblent nécessaires (1).

Nous avons vu que les dispositions de la loi du 17 avril 1919 s'appliquent aussi bien aux sociétés et associations qu'aux individus. Il était dès lors loisible aux sinistrés de se grouper pour la poursuite de leurs intérêts communs. C'est du reste ce qu'un grand nombre d'entre eux ont cherché à faire, espérant obtenir davantage de leurs efforts coordonnés que des tentatives individuelles. L'Etat, entrevoyant dans ces groupements des auxiliaires précieux pour le seconder dans sa tâche de reconstitution, a encouragé le mouvement et l'a réglementé. C'est ainsi qu'a

(1) Il convient de faire remarquer que les Belges, qui se prévalent de la convention franco-belge du 9 octobre 1919, se voient appliquer, même lorsqu'ils font partie d'un groupement de sinistrés, les conditions de emploi telles qu'elles sont définies par la dite convention.

été créée une forme toute particulière de société semblant le mieux s'adapter au but visé ; il s'agit des sociétés coopératives de reconstitution.

La loi du 15 août 1920 fixe dans ses grandes lignes leur régime légal. Tout d'abord elles sont instituées uniquement pour la reconstruction des immeubles ; c'est là en effet qu'elles peuvent agir le plus utilement. Elles constituent des associations entre les sinistrés manifestant le désir d'y adhérer, associations ayant pour objet l'évaluation du montant des dommages et la préparation des dossiers de leurs membres, ce qui facilite singulièrement les fonctions incombant aux commissions cantonales. De plus elles sont chargées de veiller à l'exécution des travaux de construction ou de réparation ainsi que du contrôle du emploi des sommes reçues de l'Etat à titre d'avances ou d'acomptes.

La loi du 15 août dans sa seconde partie accorde, au prix il est vrai d'une certaine surveillance de la part de l'Etat, aux sociétés coopératives désireuses d'obtenir leur reconnaissance par celui-ci des avantages notables. Dans les conditions mentionnées par la loi elles peuvent recevoir de l'Etat des subventions et obtenir des avances remboursables pour faciliter leur fonctionnement (1).

(1) Etat de la législation sur les sociétés coopératives de reconstruction : Loi du 15 août 1920 réglementée par les cir-

Le ministre des Régions libérées, dans une circulaire du 7 décembre 1921 portant le n° 1511, indique la procédure quelque peu spéciale à suivre pour le paiement des dommages de guerre et d'allocation des subventions aux sociétés coopératives ; nous ne pouvons mieux faire que d'insérer *in extenso* cette instruction ministérielle :

I. — *Fonds de roulement.*

La loi du 15 août 1920 portant fixation du régime légal des sociétés coopératives de reconstruction dispose (art. 18) que, « indépendamment des avances individuelles et des acomptes prévus par la loi du 17 avril 1919 et en vue de faciliter aux coopératives approuvées la constitution d'un fonds de roulement, des avances remboursables pourront leur être consenties par le ministre des Régions libérées, d'accord avec le ministre des Finances.

« Le mode d'attribution et de renouvellement de ce fonds de roulement est le suivant : chaque société approuvée vous remet, au début de l'année, un programme de travaux classés par ordre d'urgence,

culaires des 16 février, 14 mai et 9 avril 1921 ainsi que par les décrets des 9 octobre 1920 et 20 février 1922. La loi du 15 août 1920 a été modifiée et complétée sur certains points par celle du 12 juillet 1921 que règle dans ses conditions d'application le décret du 29 août 1921.

« arrêté d'accord avec votre service de contrôle des
« coopératives ; cette intervention doit d'ailleurs être
« limitée à la détermination de la somme totale des
« travaux à engager, mais ne peut, en aucun cas, en-
« traîner une modification de l'ordre d'urgence régu-
« lièrement établi par la société. Le fonds de roule-
« ment accordé sous forme d'avance remboursable
« est limité à 25 0/0 de ce programme et versé, sans
« justification au crédit de la société, au compte qui
« lui est ouvert à cet effet au Crédit national. Les
« sommes destinées à ces paiements sont ensuite,
« suivant les besoins, virées à son compte particulier
« dans une banque. L'ordre de virement est délivré
« par le chef du service du contrôle des coopératives.

« Le renouvellement du fonds de roulement est fait
« sur production de justifications de remploi (situa-
« tion de travaux, mémoires, procès-verbaux de
« réception), portées aux comptes individuels de
« sinistrés adhérents à la société. Celle-ci doit donc,
« en principe, disposer à la fin de l'année de la somme
« totale qui lui a été accordée à titre d'avance rem-
« boursable ; le fonds de roulement se trouve ainsi
« reconstitué pour l'année suivante, sous réserve
« des augmentations ou diminutions que vous croirez
« devoir lui faire subir pour le maintenir dans la li-
« mite de 25 0/0 du nouveau programme.

« Ces dispositions ne visaient que le régime des

« avances ; en raison des résultats obtenus, j'ai
« décidé de les maintenir en matière de paiement
« d'acomptes sur titres définitifs. Vous devez donc,
« comme par le passé, attribuer à toute coopérative
« approuvée un fonds de roulement qui sera renou-
« velé dans les limites des justifications fournies que
« les justifications se rapportent à des travaux exécu-
« tés au moyen d'avances ou au moyen d'acomptes
« sur titres de dommages. La procédure de paiement
« sera la même dans les deux cas, c'est-à-dire que
« les réquisitions établies par vos soins seront ac-
« compagnées de certificats administratifs portant
« imputation aux comptes individuels des sinistrés,
« ainsi qu'il sera dit plus loin. Les justifications en
« cours de travaux peuvent être signées simplement
« par le président de la société ; mais les justifica-
« tions en fin de travaux (mémoires de règlements,
« procès-verbaux de réception) doivent de même que
« les projets être obligatoirement acceptés et signés
« par les sinistrés intéressés. »

II. — *Notification des comptes définitifs.*

« La loi du 12 juillet 1921 et le décret du 29 août
« suivant ont apporté certaines modifications aux
« formalités de constitution des sociétés approuvées ;
« il est par suite nécessaire de préciser la succession
« des diverses opérations d'ordre comptable qui

« incomberont d'une part à la coopérative, d'autre
« part à vos services.

« Au reçu du compte définitif du sinistré, le ser-
« vice du contrôle financier qui connaît, par l'anno-
« tation portée au compte provisoire, l'affiliation du-
« dit sinistré à une coopérative, adressée à cette der-
« nière, par titre ou par paragraphe de titre : un
« relevé du compte définitif de chaque adhérent
« (art. 1^{er}, § 4, de la loi du 12 juillet 1921). La coo-
« pérative prend note du numéro du compte à la pré-
« fecture et au Crédit national.

« Il appartient alors à la société coopérative,
« d'accord avec le sinistré intéressé, de vous faire
« connaître :

« 1° Le montant exact de la délégation ou du man-
« dat de gestion consentis ;

« 2° La ventilation de cette somme entre les diffé-
« rents certificats de créance. Ceux-ci ne portent, en
« effet, aucune mention relative à la nature exacte
« des biens qui ont subi des dommages ; seul, le
« sinistré intéressé peut fournir cette indication. La
« ventilation portera, en outre, à la fois sur la perte
« subie, l'intérêt dû pour la perte subie, les frais
« supplémentaires de la vétusté. A défaut d'entente,
« l'imputation sera faite d'office sur le titre de
« créance « immeuble » « Remploi », paragraphes
« C. F. G. »

III. — *Comptes collectifs et comptes annexes.*

« Dès réception de ces renseignements, le service
« du contrôle financier inscrit au débit du compte du
« sinistré le montant de la délégation ou du mandat
« de gestion porté sur l'intégralité des indemnités
« restant au crédit du compte, celui-ci est soldé. Si,
« au contraire, le coopérateur n'a délégué ou donné
« mandat que pour une partie de ses titres de
« créance, le compte est débité seulement du mon-
« tant de la délégation ou du mandat. Le service du
« contrôle financier doit en même temps s'assurer
« que les notifications de délégations ou mandats de
« gestion qui lui sont faites par toute société coopé-
« rative correspondent aux notifications qui doivent,
« aux termes de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1921,
« être inscrites au greffe du tribunal des dommages
« de guerre.

« Il est alors ouvert, par le service de contrôle
« financier, un compte spécial de collectivité. Ce
« compte est crédité du montant des délégations ou
« mandats de gestion, puis débité au fur et à mesure
« de l'émission de réquisitions de paiement d'a-
« compte en faveur de la coopérative. Au compte
« spécial de la coopérative, il est joint, pour chaque
« titre, un compte annexe établi sur la formule adop-
« tée pour les comptes fractionnés. L'intitulé repro-

« duit exactement le numéro du compte à la préfec-
« ture et celui du compte au Crédit national, ainsi
« que l'état civil du sinistré : il est complété par la
« mention « Délégation ou mandat de gestion donné
« à la coopérative de... ». Le montant de la délégation
« ou mandat de gestion est reproduit dans les
« colonnes afférentes à chaque titre de créance ou à
« chaque paragraphe de titre composant la délégation
« ou mandat de gestion. En résumé le débit
« constaté aux comptes individuels pour transfert à
« la coopérative doit correspondre au crédit réinscrit
« aux comptes annexés, et le montant global de ces
« inscriptions être égal à la prise en charge au
« compte spécial de la collectivité. »

IV. — *Notification au Crédit national.*

« Afin de permettre au Crédit national d'ouvrir
« un compte à la coopérative, de débiter les comptes
« individuels des adhérents du montant de leurs
« délégations ou mandats de gestion, et de suivre les
« opérations de paiement afférentes à chaque délégation
« ou mandat de gestion, le service départemental de contrôle
« financier, après inscription aux comptes individuels annexes,
« transmet à cet établissement la notification des délégations
« ou mandats de gestion concernant chaque titre de créance,

« avec le détail par paragraphe pour les titres nou-
« veau modèle : cette notification comporte en outre
« l'indication du numéro du compte qui a été attri-
« bué par le Crédit national à chaque intéressé
« sinistré au moment de la remise des titres de
« créance. »

V. — *Mécanisme du payement des acomptes.*

« La procédure du payement des acomptes sera la
« suivante :

« 1° La société adresse chaque mois au service de
« contrôle des coopératives ses justifications de paye-
« ment sous un bordereau chemise, modèle ci-joint.
« Les colonnes 1, 2, 3 et 4 sont remplies par la so-
« ciété.

« 2° Dès réception du bordereau, le service des
« coopératives en établit une copie qu'il transmet au
« service de contrôle du emploi avec les justifica-
« tions,

« 3° Le service des coopératives inscrit dans la co-
« lonne 5 les sommes qu'il y a lieu de payer immé-
« diatement avant toute vérification. En vue de per-
« mettre aux coopératives de poursuivre leurs tra-
« vaux, sans risquer de se trouver arrêtées par une
« insuffisance de trésorerie, j'ai décidé que vous
« pourriez verser aux coopératives approuvées 80 0/0
« au maximum des sommes justifiées par la société.

« Le total de la colonne 5 doit donc s'élever au maximum à 80 0/0 du total de la colonne 4.

« 4° Le bordereau est transmis au service des dommages de guerre pour établissement de la réquisition et du certificat administratif global (modèle ci-joint).

« 5° Le service du contrôle financier remplit la colonne 8 en indiquant les sommes imputées aux comptes. Le bordereau ainsi complété est retourné à la coopérative pour lui permettre de régulariser sa comptabilité.

« 6° Dès que le service de contrôle technique du emploi a terminé ses opérations, le double du bordereau indiqué plus haut est renvoyé au service des coopératives, qui remplit la colonne 7 et fait la transmission au service des dommages de guerre, comme il est dit plus haut. Ce nouveau bordereau donne lieu à une seconde réquisition ; il est ensuite retourné, comme le premier, à la coopérative avec indication des imputations faites par le service du contrôle financier. »

VI. — *Remboursement de l'avance remboursable
et des acomptes remis sans justification.*

« Dès que les sinistrés adhérents à une coopérative approuvée recevront leurs titres définitifs, la société se trouvera en possession de deux catégories de sommes non justifiées :

« 1° L'avance remboursable constituant le fonds
« de roulement de la société ;

« 2° Les tranches d'acomptes s'élevant à 25 0/0 de
« la perte subie et versée à chaque sinistré adhérent
« dans les conditions fixées par l'article 44 de la loi
« du 17 avril 1919.

« Il importe de faire une distinction très nette en-
« tre ces deux catégories de sommes versées sans
« justification préalable.

« L'avance remboursable est allouée à la société et
« figure en comptabilité au fonds « Travaux de la
« coopérative », elle est utilisée pour payer indistinc-
« tement toutes les catégories de travaux en cours.

« La première tranche d'acompte de 25 0/0 de la
« perte subie, attribuée individuellement à chaque
« sinistré, figure au contraire au compte spécial de
« chaque coopérateur et ne peut être utilisée que
« pour le paiement des travaux exécutés pour le
« compte de ce dernier.

« Il en résulte que, à la suite du versement des
« acomptes successifs, il arrivera un moment où le
« total de l'avance remboursable et des premiers
« acomptes reçus sans justification pourrait dépasser
« le crédit disponible au compte de collectivité. Pour
« prévenir cet inconvénient, les justifications indivi-
« duelles figurant au bordereau ne donneront lieu à
« remboursement que dans les limites et dans les

« conditions prévues à la circulaire n° 58 du 12 fé-
« vrier 1920. En procédant ainsi, les comptes indi-
« viduels ne pourront jamais être soldés avant réduc-
« tion de la totalité des justifications de emploi.

« Il restera de plus à obtenir de la coopérative le
« remboursement de l'avance remboursable. On y
« parviendra en réduisant progressivement cette
« avance de manière qu'elle soit toujours inférieure
« aux disponibilités du compte de collectivité. »

VII. — *Période transitoire.*

« Pendant une période transitoire, les coopérati-
« ves feront exécuter des travaux, d'une part sous le
« régime des avances, pour les sociétaires qui atten-
« dent la décision des commissions cantonales, et
« d'autre part sous celui des acomptes pour ceux en
« possession de leurs titres de créance. En consé-
« quence les pièces à fournir à l'appui de leurs
« demandes de fonds devront être présentées sous
« deux bordereaux distincts, contenant les justifica-
« tions qui se rapporteront respectivement aux tra-
« vaux exécutés pour chacune des catégories de socié-
« taires.

« Je tiens à vous signaler enfin l'intérêt qui s'atta-
« che à ce que les relations d'ordre administratif ou
« financier qui peuvent exister entre les sociétés coo-
« pératives et l'administration soient assurées par un

« seul service : le service du contrôle des coopératives. »

2. — L'article 152 exige en outre que le montant de l'indemnité ait été fixé. Cette fixation peut avoir lieu ou bien à l'aide des certificats provisoires, c'est-à-dire par l'administration d'une façon sommaire (car le sinistré se trouvant dans les conditions requises peut combiner les deux dispositions de la loi du 31 juillet 1920, certificats provisoires et paiement par annuité) ou bien par un titre définitif délivré après décision des juridictions de dommages de guerre.

3. — Toujours d'après l'article 152, la perte subie, c'est-à-dire la valeur 1914, doit être égale au moins ou supérieure à un million de francs.

Cette condition à première vue semble devoir restreindre singulièrement l'étendue de la loi. De l'avis même de M. Doumer, alors rapporteur général, elle est réservée aux gros sinistrés, à ceux présentant « un caractère financier ». Mais cette disposition n'est toutefois pas aussi exclusive qu'elle peut au premier abord le paraître, attendu que les petits ou moyens sinistrés ont la possibilité, par l'intermédiaire des sociétés coopératives de reconstitution entre autres, de grouper leurs dommages pour atteindre une indemnité perte subie s'élevant au chiffre exigé de 1 million de francs.

Il importe de mentionner la latitude accordée aux sinistrés qui « peuvent recevoir ce paiement pour tout ou partie de l'indemnité due ». Cette faculté peut être utilisée d'une façon très efficace par les sinistrés suivant l'urgence des besoins de fonds qu'ils peuvent avoir ; pour une partie de leur indemnité ils peuvent très bien avoir intérêt à rester soumis à la loi du 17 avril et pour l'autre à opter pour la loi nouvelle.

Il faut en outre faire remarquer qu'il n'est pas exigé que les dommages soient de même nature, de sorte que des ententes en vue de groupements de leurs intérêts sont possibles entre gens n'appartenant pas à la même profession, entre industriels, commerçants, agriculteurs...

4. — Enfin le sinistré étant libre de rester sous l'empire de la loi du 17 avril, celle-ci restant la règle, doit faire une demande pour bénéficier de ce nouveau mode de paiement.

Après avoir étudié les conditions requises pour le paiement par annuité et après avoir ainsi éliminé un grand nombre de sinistrés qui ne peuvent en profiter, il est intéressant de savoir en quoi consiste ce paiement en lui-même.

D'après la loi, il s'effectue en un nombre d'annuités s'échelonnant en 15 ans au moins et 30 ans au plus. C'est une convention à intervenir entre le sinis-

tré d'une part, et le ministre des Finances d'accord avec celui des Régions libérées d'autre part, qui en détermine les modalités pour chaque cas particulier.

La circulaire ministérielle du 6 septembre 1920 concernant les seuls industriels édicte les prescriptions préliminaires à l'aboutissement de cette convention.

L'industriel doit adresser sa demande au chef du secteur de la reconstitution industrielle dont il ressort qui soumet la dite demande à la Commission permanente du comité régional de la reconstitution industrielle, laquelle donne son avis. Ensuite transmission de la demande au préfet, qui envoie le dossier au ministre des Régions libérées, lequel le remet en dernière analyse au ministre des Finances qui va passer la convention avec le demandeur. En fin de compte le ministre des Finances adresse au sinistré, aux fins de signature, le projet de convention fixant le nombre des annuités, leur montant... Si le projet est accepté par lui, la convention devient définitive après enregistrement.

Pour les sinistrés non industriels, la procédure est réglée par la circulaire ministérielle du 14 avril 1921, qui détermine les conditions dans lesquelles peuvent être passées les conventions de paiement par annuités, de même la circulaire du 10 novembre 1920 règle

l'obtention de certificats provisoires pour les mêmes personnes.

La demande doit être adressée au préfet du département du lieu du dommage. S'il s'agit de société, un exemplaire des statuts est exigé sauf exception. Le préfet, après avoir pris connaissance de ces pièces, les fait parvenir aussitôt à l'organe administratif chargé de l'évaluation sommaire qui émettra un avis ; le dossier, communiqué ensuite au service départemental de contrôle financier qui établit la situation de comptes du sinistré, est renvoyé au préfet.

Ce dernier l'envoie au ministre des Régions libérées qui le transmet définitivement au ministre des Finances. La procédure à suivre pour la conclusion de la convention est alors identique à celle indiquée par la circulaire du 6 septembre.

Les bases de cette convention ne sont pas laissées au complet arbitraire des parties.

L'article 153 indique les principaux éléments sur lesquels elle devra être basée. Le taux de l'intérêt est fixé à 6 0/0 l'an. La date à partir de laquelle doit courir cet intérêt est déterminée par le ministre des Finances après avis du ministre des Régions libérées, le sinistré entendu, en prenant pour base l'époque moyenne de la reconstitution ; jusqu'à cette date la partie de la perte subie continuera à porter intérêt à 5 0/0 l'an conformément à l'article 47 de la loi

du 17 avril 1919. Le point de départ de la première annuité est fixé à un an après la date de la convention.

Il est alors remis au sinistré un véritable titre de paiement. L'administration réglemente la procédure de sa délivrance, dont les services devront être avisés et édicte dans l'intérêt même des tiers des mesures pour que toute confusion soit impossible avec le certificat provisoire et avec le titre définitif (cf. les deux circulaires précitées) (1).

Le titre d'annuité est un titre nominatif pourvu d'autant de coupons qu'il y a d'annuités à payer ; son amortissement annuel correspond au paiement de chacune d'elles. Le sinistré peut le conserver par

(1) Il importe d'éviter que les titres d'annuités fassent double emploi avec les titres définitifs ou les certificats provisoires de dommages et qu'un sinistré puisse, après avoir cédé ou remis en nantissement à un tiers ses titres définitifs ou ses certificats provisoires, passer avec le ministre des Finances une convention en vue d'un paiement par annuité. Pour éviter qu'il en soit ainsi, le Crédit national portera sur le certificat provisoire ou le titre définitif présenté la mention suivante : « A la date ... le Crédit national a, par application de la loi du 31 juillet 1920, remis au titulaire du présent certificat (ou titre définitif), ... titres de paiement d'annuités correspondant à un capital de... à valoir sur le montant du présent certificat (ou titre définitif). Enfin, il avisera sans délai la direction du mouvement général des fonds de la délivrance du titre de paiement d'annuités et inscrira le montant de celui-ci au débit du compte individuel du sinistré, lorsqu'il s'agira de la conversion totale ou partielle en annuités d'un titre définitif.

devers lui et en toucher les coupons à l'échéance, comme il le fait pour toute autre valeur qu'il a en portefeuille, mais il a également la faculté de s'en servir pour se procurer, soit par voie d'emprunt, soit en le donnant en garantie d'une émission d'obligations, les sommes qui lui sont nécessaires au relèvement de ses ruines.

En effet, il a la possibilité de le céder ou de le donner en garantie dans les conditions prévues par le Code civil ainsi que l'y autorise l'article 154 de la loi du 31 juillet. Le porteur de ce titre, qui sera dans l'espèce le prêteur, n'a alors qu'à se présenter à l'échéance au guichet du Trésor pour toucher le montant des annuités échues, sans qu'aucune justification ne lui soit demandée.

Par contre, l'emprunteur est, tout comme pour les certificats provisoires, tenu de verser les sommes ainsi recueillies au Trésor (Caisse centrale ou trésorerie générale), à la Banque de France ou dans un établissement de crédit agréé par le ministre des Finances (1). Il n'en a la disposition qu'au fur et à

(1) En conséquence, les préfets porteront à la connaissance des intéressés qu'ils doivent, avant la conclusion d'un emprunt, adresser au ministre des Finances (direction du mouvement général des fonds) une requête à l'effet de proposer la caisse publique ou l'établissement dans lequel ils désirent déposer les fonds empruntés.

En réponse à cette requête, le ministre des Finances désigne

mesure des justifications de emploi. Ces justifications réglementées quant à leur mode de production et à leur contrôle par les circulaires en vigueur doivent être fournies au service départemental des dommages de guerre, lequel délivre au sinistré un bulletin K (1) dont nous avons déjà eu l'occasion de faire mention pour les certificats provisoires. Ce bulletin doit être produit à l'établissement dépositaire pour le retrait des fonds. Les sommes qui se trouveraient non utilisées, le emploi une fois achevé, doivent être reversées au Trésor.

On a pu se demander si un groupement de sinistrés

à l'emprunteur la caisse ou l'établissement où devra être effectué le dépôt. En outre, il avise directement la banque de cette prescription et lui fait connaître qu'elle doit l'informer du dépôt effectif des fonds, et ultérieurement être en mesure de justifier à tout moment, vis-à-vis des agents du ministère des Finances, d'un emploi conforme aux dispositions de la loi du 17 avril 1919 des sommes qu'elle a mises à la disposition de l'emprunteur provenant de l'emprunt considéré.

D'autre part, dès réception de l'avis du dépôt des fonds d'emprunts, la direction du mouvement général des fonds porte à la connaissance du Crédit national les noms des emprunteurs, ainsi que les numéros des annuités qu'ils ont affectées à la garantie de ces emprunts et pour le paiement desquelles aucune justification ne doit être exigée.

(1) Cf. lettre collective du ministre des Régions libérées du 15 novembre 1921 relative à l'établissement des certificats de justification d'emploi modèle K, à délivrer aux sinistrés dans les conditions prévues aux articles 155 à 158 de la loi du 31 juillet 1920.

était en droit de disposer des sommes empruntées pour solder des opérations de remploi effectuées antérieurement à sa formation par un de ses membres, dans la mesure où les annuités de celui-ci ont contribué à l'emprunt, ou bien si au contraire ce groupement n'était pas tenu aux termes de l'article 150 d'utiliser ces fonds à des travaux de reconstitution postérieurs à l'emprunt. Dans une réponse en date du 28 septembre 1922 au président de la Confédération générale des coopératives de reconstitution, le ministre des Régions libérées, M. Loucheur, a donné l'interprétation la plus libérale : « Lorsqu'au moment de la conclusion d'un emprunt un groupement a un découvert, il est évidemment autorisé à rembourser son découvert avec une partie de l'emprunt jusqu'à concurrence des travaux faits par ceux de ses adhérents dont les titres garantissent l'emprunt. »

Dans des cas motivés, le sinistré peut être dispensé de l'obligation de dépôt des fonds, mais c'est tout à fait l'exception. Les sommes provenant du prêt sont alors entièrement versées au sinistré, mais comme contre-partie les coupons d'annuité servent de garantie à la reconstitution. « Le paiement de chacune de ces annuités est subordonné au remploi préalable d'une somme égale au montant de l'indemnité en capital divisé par le nombre d'annuités. » Les justifications, dans ce cas, sont alors données sur

production du bulletin au caissier payeur général lors du paiement des annuités (Circulaire 6 septembre 1920). Dans cette hypothèse, le prêteur fait entièrement confiance à son emprunteur, Peut-être eût-il été préférable de faire de l'exception la règle, le sinistré y aurait gagné sous bien des rapports. Les sommes empruntées étant immédiatement à sa disposition, il évitait de la sorte les formalités assez longues de justification de emploi. En outre, les sommes non immédiatement utilisées auraient pu lui rapporter un intérêt.

Le paiement des annuités liquidées est, ainsi que nous l'avons mentionné, effectué par le Crédit national qui doit à cet effet se conformer aux instructions du ministre des Finances en date du 4 novembre 1920.

« Dès la conclusion de la convention passée entre le ministre des Finances et le sinistré, qui aura demandé le paiement par annuités de ses indemnités de dommages de guerre dans les conditions prévues par les articles 150 et suivants de la loi de finances du 31 juillet 1921, le directeur du mouvement général des fonds adressera à la Caisse centrale du Trésor une réquisition de délivrance de titre de paiement reproduisant les indications essentielles de cette convention, notamment le nombre et le montant des annuités auxquelles a droit l'intéressé.

« La Caisse centrale établira, pour chaque annuité, un titre de paiement spécifiant que le montant de celle-ci sera acquitté pour le compte du Trésor public par le Crédit national. Elle remettra les titres ainsi émis à cet établissement, qui les délivrera au bénéficiaire sur présentation de la convention dûment enregistrée et du titre définitif d'indemnité ou du certificat provisoire délivré en conformité des dispositions de l'article 150 de la loi susvisée. Le Crédit national portera sur le certificat provisoire ou le titre définitif présenté la mention suivante : A la date du..., le Crédit national a, par application de la loi du 31 juillet 1920, remis au titulaire du présent certificat (ou titre définitif)... titres de paiement d'annuités, correspondant à un capital de..... à valoir sur le montant du présent certificat (ou titre définitif). Enfin, il avisera sans délai la direction du mouvement général des fonds de la délivrance du titre de paiement d'annuités et inscrira le montant de celui-ci au débit du compte individuel du sinistré, lorsqu'il s'agira de la conversion totale ou partielle en annuités d'un titre définitif.

« Les titres de paiement correspondant à des annuités constituées en gage d'emprunts contractés par des sinistrés dans les conditions spécifiées à l'article 155 de la loi du 31 juillet 1920 seront payables sans la production préalable d'aucune justifica-

tion de emploi. La direction du mouvement général des fonds portera à la connaissance du Crédit national le nom des emprunteurs, ainsi que les numéros des annuités formant gage.

« Les titres concernant des annuités qui n'ont été affectées à la garantie d'aucun emprunt ne devront être payés qu'après remise au Crédit national d'un certificat du service départemental de dommages de guerre indiquant la somme à laquelle s'élèvent les justifications de emploi produites par l'indemnitaire audit service.

« Le Crédit national, sur les indications fournies par les intéressés, assurera le paiement des titres d'annuités par l'intermédiaire, soit de la caisse centrale, soit d'un trésorier général, soit de l'une des banques énumérées à l'article 3 de l'arrêté du 19 février 1920. Ce paiement sera effectué soit en espèces, soit par un virement de compte. Le règlement par virement sera obligatoire pour toute somme dépassant 20.000 francs.

« Les comptables du Trésor n'effectueront le paiement en numéraire des titres d'annuités qu'après réception d'une autorisation à eux directement adressée par le Crédit national et spéciale à chaque coupure. Ils procéderont au règlement par virement des annuités au vu d'ordres de virement que le Crédit national, mis en possession des titres de paye-

ment, leur fera parvenir. La constatation dans leurs écritures des dépenses de l'espèce, l'envoi à ces établissements des coupons acquittés et des ordres de virement accompagnés des reçus de dépôt et enfin les règlements dont ces opérations feront l'objet entre eux et le Crédit national auront lieu dans les conditions spécifiées à l'article 4 de la présente instruction.

« La caisse centrale, après avoir débité le compte « Effets à payer » du montant des annuités acquittées, portera celui-ci au débit du compte de fonds d'emprunts du Crédit national, en même temps qu'au crédit d'un compte d'avances précédemment débité lors de l'émission des titres de paiement.

« Le Crédit national pourra donner aux banques énumérées à l'article 3 de l'arrêté du 19 février 1920 une autorisation générale de payer pour son compte une série d'annuités à un bénéficiaire déterminé et, le cas échéant, le charger de lui rapporter, en même temps que la preuve des paiements effectués, les certificats du service départemental des dommages de guerre constatant la production des justifications de emploi par l'intéressé.

« Les paiements à faire par le Crédit national, en vertu de la présente instruction, devront rester dans les limites de l'attribution mensuelle de fonds faite par le ministre des Finances et répartie entre les dé-

partements par les soins du ministre des Régions libérées. »

Il est apparu que bien souvent l'initiative privée ou les moyens d'action ou de crédit de chaque sinistré ou même groupement de sinistrés étaient insuffisants pour donner aux dispositions nouvelles l'extension que l'on était en droit d'attendre d'elles. En effet, soit parce que n'appartenant pas à la même profession, soit pour toute autre raison, les sinistrés pouvaient ne pas parvenir à s'entendre pour la formation de groupements. Travaillant ainsi chacun pour soi, avec un crédit le plus souvent limité, les résultats risquaient d'être médiocres. De plus, agissant sans accord, les sinistrés devaient fatalement se faire concurrence sur le marché d'épargne dans leurs achats d'emprunt.

Une loi de finances du 31 décembre 1920, tendant à éviter ces conséquences d'une politique trop personnelle, est venue autoriser les communes pour leur ressortissant, les groupements de communes associées dans ce but et les départements, à susciter la formation de groupements de sinistrés et à faciliter le lancement pour leur compte d'emprunts gagés sur les annuités.

L'article 67 de ladite loi s'exprime en ces termes :
« Les sinistrés et les associations de sinistrés régulièrement constituées, ayant subi des dommages sur

le territoire d'une même commune, pourront être groupés par les soins de l'administration municipale et les communes pourront être autorisées à effectuer pour le compte de ces groupements des emprunts gagés par les annuités prévues à l'article 152 de la loi du 31 juillet 1920 et pour l'application des articles 152 à 160 de cette même loi. Pourront être autorisés à effectuer des emprunts pour les mêmes buts et dans les mêmes conditions les communes qui seraient réunies à cet effet et les départements. Les décrets d'autorisation devront être contresignés par le ministre de l'Intérieur, le ministre des Régions libérées et le ministre des Finances. Ces décrets prévoiront les conditions dans lesquelles les fonds produits par ces emprunts seront virés au crédit des sinistrés intéressés pour être employés dans les conditions prévues à l'article 155 de la loi du 31 juillet 1920. Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application du présent article et notamment les conditions dans lesquelles les sinistrés pourront obtenir leur coopération au groupement visé à leur avantage et à leur charge. »

Le décret, portant règlement d'administration publique, prévu par l'article 67, a été rendu le 7 mai 1921 (*Officiel* du 8 mai). Il indique la procédure à suivre (publicité, délai, adhésion...) pour la constitution par l'unité administrative de groupements

de sinistrés. Un décret complémentaire est intervenu le 17 juin 1921.

Il nous paraît indispensable de fournir quelques indications sur la façon dont l'unité administrative procède à l'émission d'un emprunt dans les conditions prévues par l'article 67 de la loi du 31 décembre 1920 (1).

Pour se rendre un compte exact de la portée de cette loi, il importe d'exposer les innovations qu'elle a apportées aux règles du droit administratif en vigueur sur ce point.

D'après le droit commun, la commune emprunteuse ne peut être remboursée des emprunts qu'elle contracte que sur les centimes extraordinaires ou sur les ressources ordinaires dont elle dispose (2). D'autre part, lorsque l'emprunt atteint une somme supérieure à un million de francs et que les annuités excèdent trente ans, l'article 143 de la loi du 7 avril 1902 exige une autorisation donnée par décret rendu en Conseil d'Etat. L'article 67 de la loi du 31 décembre 1920 modifie ces dispositions sur les deux points suivants : En premier lieu, les communes, syndicats

(1) La loi du 28 février 1921 est venue compléter celle du 31 décembre.

(2) Nous ne parlerons que des communes, les dispositions étant identiques pour les groupements de communes et départements.

de communes, départements, ont désormais la faculté d'émettre un emprunt dont le gage est constitué par des annuités de dommages de guerre. En second lieu, un décret simple suffit pour donner à la commune l'autorisation d'emprunter, mais il doit être contresigné par les ministres intéressés, c'est-à-dire celui de l'Intérieur, celui des Finances et celui des Régions libérées.

La loi du 31 juillet 1920 ne devait au début s'appliquer qu'aux particuliers et sociétés sinistrés. Lorsqu'intervint l'article 67 permettant son extension aux communes, groupements de communes et départements, il est apparu que certaines modifications devaient intervenir en ce qui concerne ces derniers bénéficiaires pour simplifier, à leur profit, les formalités requises par la loi du 31 juillet.

Aux termes de l'article 152 de cette dernière loi, le sinistré, pour être admis à passer une convention d'annuités avec le ministre des Finances, devait entre autres conditions avoir obtenu soit un titre définitif, soit un certificat provisoire à son nom. Si la commune avait dû, avant de pouvoir emprunter, attendre l'accomplissement de ces formalités par chacun de ses ressortissants, membre du groupement, on juge des difficultés et surtout de la perte de temps. C'est pourquoi, dans son article 1^{er}, la loi du 24 mars 1921 autorise le ministre à délivrer au groupement

de sinistrés qui en fait la demande un certificat provisoire global, établi au nom du groupement. Grâce à cette mesure, la commune peut entamer immédiatement les négociations relatives à un emprunt.

L'article 2 de la loi du 24 mars donne certaines précisions sur les immunités fiscales dont jouissent annuités et certificats provisoires, nous aurons à revenir plus tard plus en détail sur ce point. Enfin, l'article 3 étend le bénéfice de certaines dispositions se rapportant aux associations syndicales organisées par la loi du 21 juillet 1865 aux groupements de sinistrés.

La question que nous nous proposons d'étudier peut être, pour plus de clarté, divisée en deux parties. Nous examinerons d'une part comment la commune emprunte (c'est-à-dire procédure et mécanisme de l'emprunt), et, d'autre part, comment sont distribués entre les bénéficiaires les fonds recueillis.

En premier lieu, l'initiative de l'emprunt peut être prise soit par les ressortissants de la commune qui font part à la municipalité de leur projet, soit par le conseil municipal lui-même.

Dans tous les cas, la commune a le choix entre deux procédures. La première, qui est la procédure normale, suppose la formation préalablement à toute opération d'un groupement de ses ressortissants ayant subi des dommages immobiliers. Une fois cette

association constituée, un certificat provisoire global doit être obtenu ; après quoi la commune passe avec le ministre des Finances une convention d'annuités qui, ainsi que l'acte d'autorisation, délimite ses pouvoirs. Mais une telle procédure est inévitablement longue. Comme l'émission d'un emprunt est une chose qu'il faut faire au moment propice dès que l'occasion s'en présente, une autre procédure beaucoup plus rapide que la précédente a été inaugurée. Aussitôt le certificat provisoire global délivré et la convention d'annuités passée, la commune, de sa propre autorité, contracte un emprunt et ce n'est qu'après coup qu'elle suscite la formation du groupement. Ce procédé est apparu pendant quelque temps comme d'une légalité douteuse. On pouvait se demander ce qu'il adviendrait du produit de l'emprunt si le groupement constitué postérieurement ne ratifiait pas l'opération. De plus, même en cas d'assentiment de sa part, il ne paraissait pas logique que les futurs bénéficiaires de l'emprunt n'aient pas voix au chapitre ou ne soient du moins pas représentés, lorsqu'il s'agissait d'en déterminer les modalités. Mais le désir d'opérer dans de bonnes conditions a fait passer sur les inconvénients d'une procédure qui avait pour elle le mérite d'être très expéditive ; elle a été autorisée par le décret du 17 juin 1921.

Il nous faut maintenant passer aux différentes

phases de l'emprunt qui sont identiques, que la commune adopte l'une ou l'autre des deux procédures.

Pour trouver des prêteurs, la commune va, comme le fait toute société en pareil cas, s'adresser à des établissements de crédit qui se chargent du placement de ses titres dans les conditions courantes.

Le produit de l'emprunt doit être nécessairement versé au Trésor ou à la Banque de France : la commune n'est pas dispensée de cette obligation de dépôt. Toutefois, il peut être fait, aux termes d'une clause généralement insérée dans la convention d'annuités, un prélèvement immédiat correspondant à la somme nécessaire pour assurer le service du premier coupon semestriel de l'emprunt.

Là se termine, pour le moment du moins, la tâche incombant à la commune et alors commence le rôle véritablement actif du groupement.

Nous ne croyons pas pouvoir exposer les attributions de celui-ci sans définir le lien juridique qui le relie à ses membres. Ce lien s'analyse en une délégation. C'est en effet un simple mandat de gestion qui est donné au groupement en vue de mener à bien une affaire déterminée. Il résulte de là que les sinistrés restent personnellement responsables des opérations incombant pour leur part au groupement (remploi notamment).

La première démarche à accomplir alors par le

groupement après que les sinistrés lui ont délégué leurs droits est de demander la conversion du certificat provisoire global établi en son nom, soit en certificat provisoire individuel, soit en titre définitif. Ces pièces vont lui permettre de débloquer, au fur et à mesure de leur présentation, les sommes consignées. Mais le groupement ne peut toutefois en disposer. Il peut se faire ouvrir un compte dans un établissement autorisé par le ministre des Finances et il s'opère alors un virement du compte de la commune à la Banque de France ou au Trésor au compte ouvert au groupement.

Alors se pose la question fort délicate de la distribution de ces fonds entre ceux appelés à en bénéficier ; c'est tout le problème de la répartition résolu, mais imparfaitement, par le décret du 17 juin 1921.

Ce décret, dans son article 15, s'exprime en ces termes : « Les fonds mis à la disposition du groupement sont répartis entre les adhérents par le conseil d'administration du dit groupement, en tenant compte du programme annuel des travaux de reconstitution établi d'après l'ordre d'urgence par le conseil d'administration du groupement et ratifié par l'assemblée générale. » Il allait de soi que tous les immeubles détruits ou endommagés sur le territoire d'une même commune ne pouvaient être réédifiés en même temps ; par la force même des choses, on a

été amené à adopter un certain ordre pour les reconstructions. Tout naturellement, l'intérêt général de la commune fut pris comme base. N'était-il pas logique que la reconstruction de la maison d'habitation particulière cédât le pas à la reconstruction de l'usine ou de la maison de rapport dont l'utilité est plus immédiate pour la communauté ?

Dans ces conditions on peut se demander si tous les sinistrés ayant subi des dommages immobiliers dans la commune, qui en manifestent le désir, peuvent être appelés à faire partie du groupement, ou bien si celui-ci ne doit pas comprendre seulement ceux dont la commune a un intérêt de premier ordre, pour la reprise de son activité d'antan, à voir les dommages réparés le plus promptement possible. C'est en vain que l'on cherche dans les textes une réponse. Il nous semble que l'on puisse admettre qu'en tout état de cause, et à plus forte raison lorsqu'il a pris l'initiative de l'emprunt, le conseil municipal soit en droit de présider à la composition du groupement. Comme la commune a toute liberté pour assumer ou non les risques d'un emprunt, il semble logique qu'elle puisse ne le faire que dans la mesure où elle pense en retirer de notables avantages. Mais, pour la désignation des membres du groupement, il est bon que la commune s'entoure de l'avis des gens de l'art qui la guideront dans ses déterminations.

Pour procéder à la répartition des fonds entre ses adhérents, le conseil d'administration du groupement ouvre à chacun d'eux un compte qu'il débite au fur et à mesure des sommes versées en justification de emploi. Mais l'ouverture de ce compte peut donner lieu à certaines complications.

La chose est simple, lorsque le sinistré a reçu un titre définitif. Son compte se trouve crédité du montant de la somme portée sur le titre, dont il a fait délégation au groupement.

Mais il en va différemment lorsqu'il n'a obtenu qu'un certificat provisoire. Un exemple est nécessaire pour bien préciser les idées. Admettons que l'évaluation sommaire ait fixé les dommages immobiliers subis par le sinistré à 100.000 francs, perte subie, et qu'un certificat provisoire de 170.000 francs lui ait été remis. Un compte créditeur de 170.000 fr. lui est alors ouvert, et il touche ces 170.000 francs au fur et à mesure des justifications de emploi. Il est procédé également à l'ouverture, au nom de ce sinistré, d'un autre compte, bloqué au Trésor, auquel est portée la différence existant entre la somme supposée nécessaire à la réédification complète de ces immeubles, soit 200.000 francs (en admettant que les prix établis dans la construction ne subissent pas de variation), et celle allouée par le certificat provisoire, soit 170.000 francs ; au crédit

de ce compte bloqué figurent donc 30.000 francs. Le virement de ces 30.000 francs n'est effectué du compte possédé par le sinistré au « compte commune » à son compte au « compte groupement » que lorsqu'un titre définitif ou un certificat provisoire complémentaire lui a été octroyé. Mais il peut se faire, soit par suite de la diminution du taux des coefficients de remplacement ou pour toute autre raison, que l'indemnité accordée définitivement soit inférieure aux prévisions, 190.000 francs par exemple. Le reliquat de 10.000 francs est alors reversé au compte de la commune. Ces disponibilités permettent au groupement d'appeler les bénéficiaires dont le rang vient immédiatement après celui du sinistré en question.

Des développements donnés, il résulte que l'unité administrative se borne à prêter son concours. Certaines propositions fort intéressantes ont été faites de s'engager plus avant dans cette voie (proposition de M. Crespel, député du Nord, notamment). La commune, le groupement de communes ou le département pour l'émission des emprunts pourrait joindre sa garantie à celle donnée par l'Etat, ce qui, prétend-on, faciliterait singulièrement le placement.

Dans le but de ne pas augmenter encore les charges de l'emprunteur, l'article 57 de la loi du 31 juillet prévoit une série d'exonérations fiscales et d'atténuation d'impôts.

Tout d'abord, les actes ayant pour objet la constitution de groupements de sinistrés, ceux relatifs à la convention passée entre le ministre des Finances et le sinistré, et ceux faits en vue de contracter des emprunts gagés sur les annuités, sont exempts du droit de timbre et soumis à un droit d'enregistrement fixe de 6 francs. De plus, les intérêts des annuités dues par l'Etat et ceux des emprunts émis par le sinistré ne sont pas soumis à l'impôt de 10 0/0 qui frappe les valeurs mobilières. Enfin, les titres émis en représentation des emprunts ne sont pas sujets à la perception du droit de transfert et à la taxe annuelle de transmission.

Bien plus, l'article 2 de la loi du 24 mars 1921, dont nous avons déjà eu l'occasion de faire mention, remplace les deux derniers paragraphes de l'article 157 de la loi du 31 juillet, en étendant, pendant toute leur durée, le bénéfice d'exemption de toute taxe spéciale sur les valeurs mobilières « aux annuités servies par l'Etat et aux emprunts contractés par les sinistrés ou groupement de sinistrés, conformément aux articles 152 et suivants de la loi du 31 juillet 1920, 67 de la loi du 31 décembre 1920 et 40 de la loi du 28 février 1921 ». La même exemption est accordée aux obligations du Crédit national représentant les prêts faits par lui sur les annuités. Si l'on en croit la réponse faite par M. le directeur du Do-

maine et du Timbre à une question qui lui était posée, il semble que l'administration ait l'intention d'interpréter strictement ce texte. Ne peuvent dès lors bénéficier de l'exemption d'impôts de timbre, de transmission et du revenu que les obligations strictement émises en représentation des annuités.

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que M. le directeur général de l'Enregistrement a décidé, le 7 de ce mois, qu'il convient d'interpréter strictement la disposition exceptionnelle des deux derniers paragraphes de l'article 157 de la loi du 31 juillet 1920, modifiés par l'article 2 de la loi du 24 mars 1921, au sujet des emprunts contractés par les sinistrés et gagés par les annuités consenties par l'Etat.

« Par suite, le bénéfice de l'exonération des impôts de timbre, de transmission et du revenu, ne saurait être accordé qu'aux emprunts qui sont l'exacte représentation des annuités à verser par l'Etat et par conséquent ne les dépassent pas ; une société qui émettrait un emprunt au moyen de l'émission d'obligations gagées à concurrence de 4/5 seulement par lesdites annuités ne pourrait se prévaloir d'aucune exemption d'impôt pour ces obligations.

« Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce que cette société émette son emprunt en deux tranches dont l'une, exclusivement gagée sur les annuités et correspondant à leur montant, bénéficierait de l'immunité de

la triple taxe, tandis que l'autre, représentant l'excédent de l'emprunt, serait soumise au régime du droit commun. »

Enfin, le dernier paragraphe de l'article 2 de la loi du 24 mars, qui n'est que la reproduction de l'article 6 de la convention du 10 octobre 1919 intervenue entre l'Etat et le Crédit national, assimile entièrement, quant aux possibilités d'emploi, les titres d'emprunt aux obligations du Crédit national. « Les titres des emprunts visés au précédent paragraphe peuvent servir d'emploi aux fonds des incapables, des communes, des établissements publics et d'utilité publique et autres particuliers et collectivités autorisés ou obligés à convertir leur capital en rentes sur l'Etat. »

Ainsi conçu, le paiement par annuités doit, dans l'esprit de ses auteurs, donner les meilleurs résultats. L'intérêt à en retirer pour l'Etat est évident. Les échéances se trouvant fixées d'une façon certaine, l'Etat sait à quoi s'en tenir pour ses mouvements de trésorerie ; de plus, il bénéficie d'un ajournement dans le paiement, ce qui est pour lui de la plus haute importance à un moment où l'argent immédiatement nécessaire au paiement des indemnités fait presque complètement défaut dans ses caisses.

Une réserve fort intéressante a été insérée en faveur de l'Etat dans la loi du 31 juillet, dont l'applica-

tion est facultative. L'article 152 de cette loi stipule en effet que « tout sinistré... pourra recevoir ». L'Etat est donc libre de refuser au sinistré qui en fait la demande le bénéfice de la loi du 31 juillet. Ce refus, dans la grande majorité des cas, trouvera son explication dans les dispositions édictées par l'article 159.

D'après cet article, chaque année la loi de finances déterminera le montant des fonds devant servir au paiement des indemnités conformément à la loi nouvelle. C'est ainsi, par exemple, que pour 1920 la loi du 31 juillet a fixé cette somme à 3 milliards. Si telle doit être l'application de la réserve formulée à l'article 152, nous ne saurions trop approuver cette mesure de prudence et dans l'intérêt même du sinistré, car ce qu'il demande avant tout, ce sont des certitudes et ce que ne lui donne malheureusement pas bien souvent la loi du 17 avril interprétée comme elle l'est. Désormais, il semble que l'Etat ne doive prendre de nouveaux engagements que s'il est certain de pouvoir les tenir.

Du côté du sinistré, on a fait valoir que ce mode de paiement ne fait dépendre que de lui la marche plus ou moins rapide de ses reconstructions, puisque les sommes par lui empruntées et obligatoirement versées dans les caisses de l'établissement désigné, lui étant octroyées au fur et à mesure de ses emplois, c'est-à-dire de ses besoins, lui sont en réalité

attribuées d'avance, avantage que ne lui offre pas la loi du 17 avril.

Il est fort difficile de porter un jugement sur une loi aussi jeune que celle du 31 juillet, qui est de plus en constante évolution ; toutefois on peut, dès à présent, chercher à se faire une idée des résultats attendus de l'avenir en se reportant aux faits qui sont nés de son application et en interprétant ces faits.

Il convient tout d'abord de constater que, en général, les simples particuliers, les gros sinistrés, comme on est convenu de les appeler, n'ont pas cru de leur intérêt d'abandonner la loi du 17 avril pour celle du 31 juillet. Sans doute ne se sont-ils pas trouvés en possession de moyens d'action et de crédit suffisants. Il faut en outre bien faire remarquer que l'emprunt est un procédé de se procurer de l'argent qui coûte généralement fort cher, et l'on hésite toujours à s'endetter si l'on n'a pas la presque certitude d'un succès.

Par contre, les sociétés sinistrées et les unités administratives ont eu recours dans une notable proportion au payement par annuités.

On peut citer les emprunts émis par les bouillères du Nord, les groupements du Nord, les usines sinistrées, les produits chimiques de Saint-Gobain, l'industrie sucrière française, la maison Breguet, les industriels alsaciens-lorrains...

Pour les villes, on peut mentionner les emprunts de la ville de Reims, de la ville d'Albert, de la ville de Verdun... (1).

Depuis l'origine sont déjà intervenues 165 conventions dont le montant des indemnités s'élève à 3.120.437.517 francs, payables en trente annuités, l'annuité correspond à une somme de 223.131.402 fr.

L'examen des faits d'un peu près permet de présenter certaines observations :

1° Pour l'émission d'un emprunt, les grosses sociétés industrielles et commerciales, si considérables qu'on les suppose et bien que favorisées par la garantie de l'Etat, ne jouissent pas du même crédit que lui. L'Etat s'adresse à ses propres nationaux avec la publicité et les raisons de succès qui ont été largement développées dans les derniers emprunts émis pendant la guerre et depuis l'armistice. De plus, les emprunts des sociétés n'appellent pas au nom des mêmes sentiments les apports de capitaux ; il leur manque la force animatrice du patriotisme.

(1) Emprunt émis par la ville de Reims, s'élevant à 120 millions de francs, remboursables en 30 ans, autorisé par un décret en date du 20 juin 1921.

Emprunt émis par la ville de Verdun, s'élevant à 55 millions de francs, remboursable en 30 ans, autorisé par décret du 22 juin 1921.

Emprunt émis par la ville d'Albert, s'élevant à 25 millions de francs, remboursable en 30 ans, autorisé par décret du 9 avril 1921.

Dans ces conditions, les firmes emprunteuses risquent de se trouver dans l'obligation, pour attirer à elles l'épargne disponible sur le marché, de payer plus cher les prêts qu'elles sollicitent, d'où élévation du taux courant de l'intérêt ou péréquation obligatoire par suite d'une émission au-dessous du pair, ce qui revient au même. On a alors tout lieu de craindre que l'Etat, s'il a besoin de son côté de recourir à l'emprunt, ne soit obligé de se conformer aux conditions générales du marché, c'est-à-dire de consentir des avantages sensiblement semblables. C'est pourquoi le Trésor, après les émissions des houillères du Nord, a momentanément supprimé les autorisations d'emprunt demandées.

Il faut, par contre, faire remarquer que les emprunts faits par ces sociétés servent les intérêts du Trésor qui n'a pas, dans cette mesure, de décaissements du moins immédiats à opérer pour le paiement des dommages de guerre ; mais il n'en reste pas moins vrai que, de par ses attributions, l'Etat peut avoir d'autres raisons d'emprunter.

2° Les établissements sinistrés qui ont contracté d'énormes emprunts ne peuvent pas, avant un espace de temps assez long, reprendre leur entière exploitation d'avant guerre. Les capitaux empruntés ne donneront donc pas une rémunération immédiate, mais échelonnée sur les délais nécessaires à la remise

en marche de l'exploitation. De plus, ces sociétés se trouvent dans cette situation assez bizarre qu'elles doivent verser à leurs prêteurs l'intérêt convenu, alors que les sommes empruntées, obligatoirement consignées dans un établissement désigné et touchées par elles à mesure de la reconstitution, n'en rapportent aucun (1). Pour se soustraire à cette prescription fort désavantageuse, nombre des établissements sinistrés ont alors demandé et obtenu l'application du mode exceptionnel prévu par la circulaire du 6 septembre, c'est-à-dire la suppression de l'obligation des dépôts. Mais là encore, bien que cet inconvénient se trouve fortement atténué, il n'en subsiste pas moins. Propriétaires des fonds fournis par l'emprunt dont elles n'ont pas l'utilisation immédiate, les sociétés les placent forcément en bons du Trésor ou autres valeurs, mais qui doivent être des valeurs de tout premier ordre et aisément négociables, étant donné qu'elles sont comptables des sommes qui leur sont confiées. Ces valeurs sont d'un rapport inférieur pour les sociétés à celui fourni par elles à leurs prêteurs, d'où une différence d'intérêt au préjudice de ces établissements, différence qu'ils doivent chercher à combler. Enfin, en empruntant

(1) Cependant, dans ce mécanisme, il faut noter que sur le montant des sommes dues par l'Etat en vertu de la convention d'annuités, celui-ci verse un intérêt de 6 0/0 à la société.

de la sorte, les établissements sinistrés en crise d'exploitation chargent leur passif.

3° Lorsqu'une ville contracte un emprunt en application de l'article 67 de la loi du 31 mars, ses administrés apportent en garantie de l'emprunt leurs droits à indemnité.

Mais l'émission de l'emprunt comporte des frais (frais de publicité, commissions aux intermédiaires et banques)... et l'on peut estimer que ces frais se répartissent dans la proportion de 10 0/0 pour chaque intéressé. On s'est demandé si cette perte devait être subie par les sinistrés. De nombreux vœux émanant entre autres de l'Union industrielle de crédit, de la Fédération des associations de sinistrés, de la Commission des emprunts communaux, ont été émis dans le sens de la mise à la charge de l'Etat des frais résultant de l'emprunt (1). Il apparaît comme normal que ces dépenses soient faites par l'Etat, puisque

(1) La Chambre de commerce de Valenciennes, dans son rapport qu'elle fit au sujet de crédits de la loi du 31 juillet 1920, a également émis un vœu dans ce sens, dont voici les termes : « que l'Etat, respectant les principes posés par le législateur en tête de la loi du 17 avril 1919, c'est-à-dire l'égalité de tous les Français sur les charges de la guerre et l'intégralité de la réparation des dommages de guerre, conserve à sa charge les frais d'émission des emprunts que les sinistrés seront obligés de contracter par suite du manque de ressources dont dispose l'Etat pour remplir les obligations mises à sa charge par la loi du 17 avril 1919 ».

déjà, dans la loi du 17 avril 1919, lui incombait l'obligation de se procurer les ressources nécessaires au paiement des indemnités. Mais, dans un projet que nous allons étudier, M. Loucheur a résolu que les frais d'émission seraient considérés comme constituant un emploi. Cependant, il ressort mathématiquement qu'en fin de compte ils restent à la charge du sinistré, car une partie de son indemnité ne sera pas affectée à la reconstitution qui se trouvera diminuée en importance d'une somme correspondante.

En vue de mieux adapter les dispositions contenues dans la deuxième partie de la loi du 31 juillet 1920 aux nécessités pratiques, M. Loucheur a déposé un projet de loi qui n'est pas encore venu en discussion. Ce projet tend, dit textuellement l'exposé des motifs, « à faciliter l'application des dispositions sur le paiement par annuités des indemnités des dommages de guerre ».

Dans une de ses dispositions, le projet se propose d'augmenter le nombre des sinistrés pouvant bénéficier des titres à annuités. Ainsi que nous avons eu occasion de le mentionner, les sinistrés simples particuliers et les petites entreprises sont plutôt restés indifférents à ce mode de paiement. Le projet cherche à les engager dans cette voie. Le chiffre requis de un million comme perte subie pour se prévaloir des dispositions de la loi du 31 juillet 1920 est

abaissé à 200.000 francs comme indemnité totale, c'est-à-dire comprenant perte subie et frais supplémentaires.

Il nous semble qu'il eût mieux valu réserver, comme le proposait M. Touron à la Commission des dommages de guerre du Sénat, aux très grosses entreprises l'application du paiement par annuités qui, trop vulgarisé, pourrait donner des résultats fâcheux (augmentation dans des proportions considérables des titres sur le marché, versement par l'Etat d'un intérêt de 6 0/0 pendant un certain nombre d'années, intérêt qui peut être supérieur à celui courant à la même époque...). Entre autres les sinistrés dont l'indemnité totale s'élève à 200.000 francs ne possèdent sans doute pas un crédit suffisant... ils seront contraints d'emprunter à un taux plus élevé encore que ne le font les grosses sociétés, 6 1/2 ou 7 0/0, alors que l'Etat leur verse un intérêt de 6 0/0. Pour eux, il semble que leur avantage soit de demander des avances et d'obtenir des acomptes dans les conditions de la loi du 17 avril. Mais peut-être dans l'esprit des auteurs de la proposition faut-il voir une tendance à remplacer, toutes les fois que la chose est possible, les modes de paiement de la loi du 17 avril par ceux de la loi du 31 juillet.

Un deuxième point visé par la proposition de M. Loucheur consiste dans l'allocation aux bénéfices

ciaires du paiement par annuités d'un fonds de roulement.

D'après le projet, cet acompte peut être prélevé sans justification et avant tout commencement des travaux sur les sommes provenant d'emprunt et obligatoirement consignées. Cet acompte est fixé à un dixième.

Présentement, ce fonds de roulement n'existant pas, le sinistré peut procéder de deux façons. Ou bien il fait de ses propres deniers (soit avec des crédits qui lui sont accordés) l'avance nécessaire pour mettre la machine en mouvement, et il ne récupère cette avance que lorsqu'il a remployé pour une valeur correspondante à la somme avancée ; ou bien, s'adressant à ses fournisseurs, il s'engage vis-à-vis d'eux, lorsque ceux-ci y consentent, à ne régler leurs mémoires et factures qu'à mesure du déblocage par lui des sommes déposées.

L'institution d'un fonds de roulement nous apparaît comme devant donner de bons résultats en hâtant la reconstitution. La fixation de la proportion de $1/10$ peut paraître insuffisante à première vue, mais il ne faut pas oublier qu'elle porte sur des sommes très élevées ; à l'heure présente 1 million au moins, soit 100.000 francs de fonds de roulement, ce qui est déjà appréciable.

Le projet Loucheur donne une solution à une ques-

tion que nous avons déjà indiquée : il s'agit des frais provenant de l'émission des emprunts. Dans l'état de choses actuel, ils sont entièrement supportés par le sinistré en ce sens qu'il est obligé d'en opérer le déboursement sur ses biens personnels, toute imputation sur ses indemnités de dommages de guerre lui étant interdite. M. Loucheur considère au contraire que l'acquittement de ces frais doit être regardé comme un emploi ; mais ainsi que nous l'avons fait remarquer, c'est dans tous les cas une perte pour le sinistré dont le montant de l'indemnité totale se trouve diminué d'autant. Un sinistré qui, par exemple, a droit à une indemnité totale de 100.000 fr. n'en touchera que 90.000, les frais d'émission étant supposés s'élever à 10 0/0 du capital engagé.

Enfin, une disposition moins importante du projet prévoit la suppression de l'autorisation judiciaire pour la délégation au groupement et établissement emprunteur des titres définitifs.

Nous jugeons intéressant d'insérer *in extenso* une proposition d'amélioration de la loi du 31 juillet émanant de la société de contrôle et d'études d'un des principaux organes des sinistrés des régions dévastées (1) :

« On pourrait, par exemple, considérer quatre catégories de sinistrés, selon la perte subie :

(1) *Journal des Régions dévastées*, 27 novembre 1921.

« 1° Les sinistrés ayant plus d'un million de perte subie, rien ne serait changé à l'état actuel en ce qui les concerne. Ils continueraient à pouvoir obtenir des paiements par annuités de quinze à trente ans (en pratique, c'est toujours trente ans).

« 2° Plus de 300.000 francs et moins d'un million de perte subie : on appliquerait un régime analogue à celui de la catégorie précédente, mais le nombre des annuités serait seulement de 10 à 20.

« 3° Plus de 100.000 et moins de 300.000 francs : on créerait un régime entièrement nouveau qui pourrait être le suivant, étant bien entendu que, comme les précédents, il ne serait appliqué que sur la demande des sinistrés ;

« L'Etat créerait des obligations de 500 francs, au taux de 6 0/0, avec coupons semestriels. Le sinistré qui en ferait la demande se verrait, pour le montant qu'il demanderait, ouvrir un crédit de 1/10 en espèces et 9/10 en obligations remboursables par tranches de 1/0 pendant neuf ans. Il toucherait le 1/10 en espèces comme fonds de roulement et les obligations préparées à son intention seraient déposées soit à la préfecture, soit dans une caisse publique, peut-être même chez le percepteur de son canton. Au fur et à mesure des justifications de emploi qu'il présenterait, on lui délivrerait ses obligations, en commençant par celles de la première année.

Celles de la neuvième année ne seraient délivrées que sur présentation de justifications pour une somme double, de façon à assurer l'obligation du remploi de l'acompte en espèces primitivement touché.

« Le sinistré pourrait donc ainsi toucher ses titres au fur et à mesure des remplois effectués et ces titres seraient immédiatement négociables, leur forme se prêtant particulièrement bien à la négociation. Ces obligations pourraient même être cotées en Bourse, si elles avaient toutes, chaque année, la même date d'émission. On aurait ainsi une cote pour les obligations remboursables en 1923, une autre pour celles de 1921, etc... Pour tenir compte au sinistré du déchet résultant de la négociation de ces obligations, on lui donnerait un semestre d'intérêts d'avance (soit une prime de 3 0/0). En outre, au moment où il se présenterait pour toucher des obligations, on les lui remettrait quelle que soit l'époque, sans avoir détaché le coupon précédemment échu, tous les coupons antérieurs étant conservés à la souche et annulés ; de cette façon, le sinistré toucherait donc, non seulement un coupon d'avance, payable immédiatement en espèces, mais encore il ne subirait aucune retenue sur le semestre en cours. Cela lui donnerait donc en moyenne une bonification de 4,5 0/0.

« Il resterait évidemment à tenir compte de la date

d'émission des obligations par rapport à l'époque de la demande, ou plutôt de la délivrance des titres. Par exemple, en prenant le 1^{er} janvier comme date origine de toutes les obligations, il est évident qu'un sinistré qui demanderait l'établissement de ses obligations vers le mois de mai aurait à supporter une retenue différente de celle d'un sinistré qui les demanderait en novembre, ce dernier pouvant toucher à très bref délai un second dixième en espèces. Il y aurait un tableau à établir comme celui qui a été annexé au décret du 14 mars 1919 sur les obligations sexennales.

« Le même mode de paiement pourrait d'ailleurs être mis à la disposition des sinistrés des deux premières catégories, mais jusqu'à concurrence d'un certain maximum, par exemple 1 million pour la première, et la perte subie pour la seconde.

« 4° Enfin, au-dessous de 100.000 francs de perte subie, les dispositions de la loi du 17 avril 1919 au sujet des paiements seraient intégralement maintenues.

« Quant aux groupements de sinistrés, qui deviendraient évidemment moins nécessaires par l'application du nouveau mode de paiement ci-dessus indiqué, ils devraient pouvoir obtenir un nombre d'annuités en rapport avec la moyenne des dommages de chaque sinistré du groupement et avec le montant

total des dommages du groupement. En particulier les petites coopératives devraient pouvoir bénéficier des dispositions nouvelles (obligations échelonnées sur neuf ans) tant qu'elles ne grouperaient pas plus de 1 million de perte subie. Il leur serait particulièrement commode, en effet, de n'avoir pas à se charger de l'émission des obligations et, par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'un village particulièrement éloigné du lieu de paiement, il est utile que les sinistrés puissent déléguer un mandataire unique pour toucher les indemnités. »

De tout cet exposé, il ressort que la législation des dommages de guerre, en ce qui concerne principalement la question du paiement, n'a cessé d'évoluer depuis la loi du 17 avril 1919 (lois sur le paiement et titres de rente, loi du 31 juillet...). Mais il n'y a rien là que de fort naturel si l'on considère que l'on se trouve en face d'un droit nouveau dont l'application, à peine organisée, a dû être réadaptée (sans toutefois porter atteinte aux droits acquis) aux circonstances particulièrement difficiles que traverse, à l'heure actuelle, le Trésor français.

CONCLUSION

Nous avons, au cours de cette étude, exposé les modalités de paiement des indemnités telles qu'elles sont instituées par la loi du 17 avril 1919 et les lois subséquentes qui sont venues parfaire la législation des dommages de guerre.

Il peut paraître intéressant de montrer à présent par des chiffres l'étendue de l'œuvre déjà réalisée (1).

Les dernières statistiques officiellement publiées semblent être celles dont M. Reibel, en prenant possession du poste de ministre des Régions libérées, a donné connaissance à la Chambre des députés, le 7 février 1922. Elles se résument ainsi :

« Le chiffre des maisons détruites était de 280.174, le chiffre de maisons endommagées de 422.736 ».

Au 1^{er} janvier 1921, 278.834 étaient réparées ; au 1^{er} janvier 1922, ce chiffre était de 335.479.

La longueur des routes à réparer atteignait le chiffre formidable de 53.976 kilomètres ; les routes réparées provisoirement s'élevaient au 1^{er} janvier

(1) Le tableau ci-après (p. 326), communiqué par le ministre des Régions libérées à un membre du Parlement qui l'interrogeait sur ce point (réponse ministérielle du 15 février 1922), donne dans son ensemble une vue exacte du montant des indemnités déposées et de celles déjà accordées.

DÉPARTEMENTS	MONTANT des DEMANDES déposées		MONTANT des INDEMNITÉS accordées		RESTE A EXAMINER	
	Perte subie	Indemnité totale	Perte subie	Indemnité totale	Perte subie	Indemnité totale
Aisne.	6.542.426.049	17.358.364.412	1 369.405.838	4.574.248.692	5.143.020.211	12.787.115.720
Ardennes.	2.795.510.417	8.031.787.672	824.103.269	2.304.017.971	1.974.407.148	5.727.769.704
Marne	2.563.359.005	8.544.285.936	594.204.974	1.789.455.975	1.969.154.031	6.755.129.961
Meurthe-et-Mosel.	2.031.508.236	7.036.237.347	566.646.276	1.960.165.193	1.514.861.960	5.076.072.154
Meuse	1.504.580.952	5.225.246.160	466.115.687	1.593.658.162	1.038.465.265	3.631.587.998
Nord	11.496.930.227	35.052.013.032	1.467.688.604	4.308.493.827	10.029.241.626	30.743.519.205
Oise	1.159.642.861	3.400.926.106	231.557.042	553.425.976	928.055.819	2.847.800.130
Pas-de-Calais . .	5.090.162.948	19.372.696.724	744.825.120	2.628.085.237	4.345.337.828	16.744.611.487
Somme	3.057.791.984	9.306.564.558	642.942.891	1.885.280.152	2.414.849.093	7.421.284.406
Vosges	243.945.093	696.277.468	73.559.139	201.175.512	170.385.954	492.401.956
Totaux.	30.505.827.772	114.024.399.415	6.978.048.837	21.797.406.697	29.527.778.935	92.226.992.718

Nota. — Il y a lieu de faire remarquer que le montant des indemnités qui n'ont pas encore été examinées par les commissions cantonales ne saurait être assimilé au montant total des indemnités qui seront accordées ; il ne correspond qu'au total des demandes des sinistrés.

1921 à 27.740 kilomètres, au 1^{er} octobre 1921 à 31.965.

Les ouvrages d'art détruits ou endommagés étaient au nombre de 4.677 ; 2.653 étaient rétablis au 1^{er} janvier 1921 ; 3.175 au 1^{er} octobre 1921.

1.112 kilomètres de voies navigables étaient détruites au moment de l'armistice. Celles remises en état s'élevaient au 1^{er} janvier 1921 à 786 kilomètres, c'est-à-dire qu'il reste seulement 85 kilomètres de voies navigables à réparer.

Les ouvrages d'art des voies navigables détruits étaient au nombre de 1.133. On en a réparé 770.

Le nombre des établissements industriels détruits s'élevait à 4.084, en entendant par établissements industriels ceux employant au moins 20 personnes.

Étaient remis en exploitation, au 1^{er} janvier 1921, 3.543 établissements, c'est-à-dire 79 0/0, et au 1^{er} novembre 1921, 3.986, soit plus de 80 0/0. Au 1^{er} novembre 1921, 423.744 ouvriers étaient employés dans les usines reconstruites, c'est-à-dire près de la moitié de ceux qui y étaient employés avant la guerre.

« La superficie dévastée des terres de culture s'élevait à 3.337.000 hectares. Au 1^{er} janvier 1921, la superficie reconstituée s'élevait à 2.813.982 hectares ; au 1^{er} janvier 1922, à 2.900.593 hectares. Le total des terres cultivées s'élevait au 1^{er} janvier 1922

à plus de 1.500.000 hectares, sur un total de plus de 3 millions d'hectares qui avaient été complètement ravagés par la guerre. »

Voilà ce qui a été fait. — « La France a le droit d'être fière », ajoute M. Reibel.

Pour l'avenir, toute prévision est fort difficile, vu la complexité du problème de la réparation. Il semble toutefois qu'on doive assister, dans l'état actuel des choses, à une extension de l'application des lois postérieures à celle du 17 avril 1919, c'est-à-dire des lois sur le payement en titres de rente, et de celle du 31 juillet 1920 sur les certificats provisoires et payements par annuités (1). Mais, dans tous les cas, c'est à une œuvre de longue haleine encore qu'il faut s'attendre !

Pour donner une solution rapide et complète à ce problème interne d'actualité si préoccupante qu'est la réparation des dommages de guerre, nombre de conceptions ont vu successivement le jour. Nous ne retiendrons que celles d'entre elles qui nous paraissent le plus dignes d'intérêt, pour en donner un bref aperçu.

L'une de ces thèses, aussi originale que simple, a été soutenue par le baron de Fels qui l'a développée dans une série d'articles parus dans la *Revue de*

(1) La Commission des Régions libérées de la Chambre s'est dernièrement prononcée dans ce sens.

Paris et publiés par la suite dans une brochure intitulée *Une solution au problème financier*.

Comme son titre l'indique, l'ouvrage ne vise pas spécialement la question des dommages de guerre, mais il s'y rapporte inévitablement puisque les dommages de guerre sont un des éléments (et non des moins importants) du problème budgétaire.

Le baron de Fels fait remarquer que la France est à même, si elle le désire, de se procurer les ressources devant aider à l'acquittement de sa dette. Le moyen consiste à inventorier d'abord, pour en connaître la valeur exacte, et à aliéner ensuite, dans les meilleures conditions, toute la masse de biens qui constitue le patrimoine du pays (forêts, immeubles, réseau ferré, monopole, domaine colonial...). Cette fortune considérable et sans cesse croissante, personne ne peut, à l'heure présente, en connaître la valeur d'une façon précise, attendu que le décret du 26 décembre 1873, qui prévoit un inventaire périodique de ces biens n'est plus appliqué quoique non abrogé par aucun texte. Après évaluation, ces richesses, mises en adjudication, seraient rendues à l'initiative privée qui, stimulée par son propre intérêt, serait portée à les mieux faire valoir que l'Etat. L'auteur rassemble à ce propos tous les griefs formulés à l'encontre de l'Etat producteur et de l'Etat commerçant.

De la sorte se trouveraient réglée de façon expéditive, en même temps que bien des problèmes, la question du paiement des indemnités de dommages de guerre.

A notre sens, on ne peut qu'approuver l'idée d'un inventaire de biens possédés par l'Etat, mais en ce qui concerne la deuxième phase de l'opération, c'est-à-dire la vente de ces biens, on peut se montrer sceptique sur les résultats à en retirer. Ne risquent-ils pas d'être acquis à vil prix par suite de l'importance de l'offre ? On a toujours présente à la mémoire la triste expérience de la vente des biens nationaux sous la Révolution et celle des biens des congrégations en 1905.

Une autre conception également très hardie a été édifiée dès l'origine de la législation sur les dommages de guerre. Elle n'a plus guère aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif, mais elle n'en est pas moins curieuse.

Elle est essentiellement basée sur des considérations d'ordre économique : la guerre a apporté dans l'économie générale du pays des perturbations telles qu'il faut réadapter la production aux conditions nouvelles. Toutefois, cette thèse a une portée relativement restreinte, en ce sens qu'elle n'a trait qu'à une des branches de l'activité économique : l'industrie, et plus particulièrement la grande industrie.

Du fait de la guerre, un nombre important d'usines et de manufactures ont été édifiées pour les besoins de la défense nationale sur tous les points du territoire resté intact. A la paix, ces usines ont fatalement changé d'affectation ; elles se sont mises à produire pour la consommation générale du pays. Il est apparu alors à certains esprits qu'encourager la reconstruction dans le Nord et l'Est des usines similaires détruites, c'était aller au devant d'une crise de surproduction dans un délai assez rapproché, d'autant plus qu'aux manufactures créées pendant la guerre il convient d'ajouter celles d'Alsace-Lorraine qui, possédées par des sujets de nationalité ennemie, ont fait l'objet d'une mise sous séquestre durant tout le temps des hostilités. L'originalité de l'idée consistait précisément à remettre à l'industriel sinistré (particulier ou société) une des usines telles que Knutange, Hayange, Nilvange, etc..., à titre de réparation de ses dommages. Ce n'était autre chose que la mise en application d'un des modes de payement prévus par la loi du 17 avril 1919 : le payement en nature dont le législateur aurait fixé les conditions d'exercice pour le cas présent.

Cette théorie partait d'une idée qui s'est trouvée vérifiée par les faits ; actuellement, l'industrie tout particulièrement souffre de la crise prédite ; dans certaines branches, les producteurs sont en nombre

si considérable que la reprise normale des affaires ne pourra s'effectuer que par la disparition de certains d'entre eux.

Sans doute les conséquences de l'application de cette conception ont-elles fait reculer M. Loucheur qui pouvait redouter que la non reconstruction dans le Nord et dans l'Est ne fasse de ces régions un désert. A cette préoccupation était lié tout le problème de la main-d'œuvre qui aurait dû se transporter là où elle trouvait à s'employer.

Malgré cela, peut-être est-il regrettable que la question n'ait pas été examinée de plus près.

La meilleure solution consisterait certes dans l'exécution par l'Allemagne des engagements pris par elle dans le Traité de Versailles. Mais dans cette voie, les divers gouvernements français qui se sont succédé depuis la signature du traité de paix se sont heurtés à des difficultés internationales. C'est tout d'abord un vaincu peu scrupuleux de faire honneur à sa signature, qui cherche tous les moyens pour ne pas s'exécuter. C'est aussi malheureusement de la part des alliés un manque d'unité de vues qui, trop souvent, paralyse toute possibilité d'action commune au moment où une attitude ferme s'impose.

Les résultats obtenus jusqu'à présent sont pour ainsi dire nuls. Les versements effectués par l'Allemagne s'évaluent à des chiffres insignifiants (un peu

plus de 3 milliards y compris les paiements en nature). Un pas en avant a toutefois été réalisé par la conclusion des accords dits de Wiesbaden qui prévoient des réparations en nature. D'autres moyens pour permettre à l'Allemagne de se libérer sont encore actuellement à l'étude (Question de la main-d'œuvre allemande utilisable au relèvement des ruines, émission pour l'Allemagne d'un emprunt international...).

Le 22 décembre 1914, M. René Viviani, président du Conseil, déposant un projet de loi portant ouverture d'un crédit de 300 millions pour soulager les premières victimes de la guerre, disait à la tribune de la Chambre des députés : « La France redressera ses ruines en escomptant certes le produit des indemnités qu'elle recevra de l'Allemagne !... » Oui, la France s'est engagée, par une loi de législation interne, laissant juridiquement la charge de la réparation des dommages de guerre aux nationaux français, mais cette réparation ne peut s'opérer qu'au moyen des versements à recevoir de l'ennemi. La France ne peut continuer à avancer, ainsi qu'elle l'a fait jusqu'alors, les sommes nécessaires au relèvement des destructions causées par l'invasion (1).

(1) Les dépenses ainsi faites sont prévues par le budget spécial dit des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix.

Juridiquement, la question interne et la question internationale de la réparation des dommages sont distinctes, mais pratiquement elles ne peuvent que se confondre. Il faut espérer que les conférences internationales qui vont s'ouvrir tiendront un large compte des situations financières réciproques où se trouvent actuellement le vainqueur et le vaincu.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de la thèse,

TRUCHY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL.

ANNEXE

TABLEAU DES PRINCIPAUX TEXTES (LOIS, DÉCRETS ET CIRCULAIRES) CONCERNANT LES PAYEMENTS DES DOMMAGES DE GUERRE

Décret du 3 messidor an XII indiquant les formalités à remplir pour la perte des valeurs mobilières émises par l'Etat français.

Loi du 25 ventôse an XII sur le notariat (article 22, suppression et réductions des charges).

Législation à laquelle doit recourir le sinistré, qui a perdu des titres émis par des sociétés françaises ou des titres ou coupons étrangers, avant de pouvoir bénéficier des dispositions de l'article 14 de la loi du 17 avril 1919 : lois du 15 juin 1872, du 8 février 1902, décret du 8 mai 1902 et loi du 4 avril 1915.

Loi du 26 décembre 1914 mettant 300 millions à la disposition du ministre de l'Intérieur pour premières avances aux sinistrés.

Arrêtés du ministre des Finances des 7 février 1915 et 23 octobre 1916 réglant la procédure à suivre pour perte des titres émis par l'Etat français.

Loi du 16 février 1917 relative à la perte des bons et obligations de la défense nationale.

Loi du 11 février 1919 permettant aux sinistrés de réclamer directement à l'Etat le remboursement des prêts par eux consentis aux communes imposées par l'ennemi (abrogée le 31 août 1919).

Circulaires des 28 février et 1^{er} juin 1919 réglementant l'application de la loi du 11 février 1919.

Loi du 17 avril 1919 concernant la réparation des dommages causés par les faits de la guerre.

Décret du 14 mai 1919 sur les obligations sexennales.

Convention du 7 juillet 1919 instituant le Crédit national.

Circulaire ministérielle du 24 juillet 1919 relative à la constatation et à l'évaluation des dommages de guerre.

Circulaire du sous-secrétaire d'Etat à la Liquidation des stocks des 24 septembre et 16 octobre 1919.

Convention franco-belge du 9 octobre 1919.

Loi du 10 octobre 1919 approuvant la convention du 7 juillet 1919 instituant le Crédit national.

Loi du 25 octobre 1919 accordant, au cas de rachat de l'immeuble par l'Etat, une indemnité au locataire.

Circulaire ministérielle du 2 novembre 1919 envisageant, quant à la vétusté, l'hypothèse où le même sinistré possède plusieurs immeubles.

Circulaire ministérielle du 8 novembre 1919 prescrivant le règlement des avances en bons de la défense nationale à concurrence des $\frac{3}{4}$ de la somme à verser.

Décret rendu en Conseil d'Etat en date du 20 novembre 1919 approuvant les statuts du Crédit national.

Arrêté du ministre des Finances du 21 novembre 1919 autorisant l'emprunt émis par le Crédit national en décembre 1919.

Circulaire ministérielle du 23 décembre 1919 concernant l'évaluation des dommages causés aux valeurs mobilières en général.

Circulaire ministérielle du 12 février 1920 relative au paiement des dommages de guerre.

Circulaire du ministre des Finances du 19 février 1920 désignant la liste des établissements où les sinistrés peuvent toucher leurs dommages de guerre.

Circulaire ministérielle du 10 avril 1920 relative aux conditions d'exécution des travaux de déblaiement.

Circulaire du 17 avril 1920 contenant les frais de déblaiement, modifiant celle du 24 juillet 1919 touchant le remboursement de ces frais au sinistré qui en a pris la charge.

Circulaire ministérielle du 26 avril 1920 indiquant la forme dans laquelle doit être faite la demande de compensation.

Circulaire ministérielle du 12 mai 1920 relative aux amendes, contributions, impositions, dont ont été frappés les individus et les communes.

Arrêté du ministre des Finances du 20 mai 1920 autorisant l'emprunt émis par le Crédit national en 1920 (mai-juin).

Loi du 29 mai 1920 prorogeant les délais d'application de la loi du 4 avril 1915.

Circulaire ministérielle du 2 juillet 1920 traitant de la cession de matériaux aux sinistrés ayant reçu leurs titres de créance.

Loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général pour l'exercice de 1920 (articles 150 à 159 : certificats provisoires et payement par annuités).

Circulaire ministérielle du 3 août 1920 prescrivant aux sinistrés la production à l'appui de leur délivrance de titres d'une déclaration énonçant les créances reçues.

Etat de la législation sur les sociétés coopératives de reconstruction :

Loi du 15 août 1920 réglementée par les circulaires du 16 février, 14 mai et 9 avril 1921. — Ainsi que par les décrets du 9 octobre 1920 et 20 février 1922. — La loi du 15 août a été modifiée et complétée sur certains points par celle du 12 juillet 1921 que règle dans ses conditions d'application le décret du 29 août 1921.

Loi du 25 août 1920 supprimant le paragraphe 3 de l'ar-

ticle 5 et le paragraphe 2 de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919.

Circulaire ministérielle du 6 septembre 1920 sur l'obtention des certificats provisoires par les seuls sinistrés ayant un compte ouvert au secteur de la reconstitution industrielle.

Circulaire ministérielle du 2 octobre 1920 relative aux avances destinées à permettre la compensation prévue par l'article 46, § 9 de la loi du 17 avril 1919.

Circulaire ministérielle du 25 octobre 1920 relative au paiement des avances par le Crédit national.

Instructions du ministre des Finances en date du 4 novembre 1920 au Crédit national pour le paiement des annuités liquidées.

Circulaire ministérielle du 10 novembre 1920 étendant le bénéfice des certificats provisoires aux sinistrés ne possédant pas un compte ouvert au secteur de la reconstitution industrielle.

Circulaire ministérielle du 30 novembre 1920, complétant celle du 26 avril 1920 sur la compensation.

Loi de finances du 31 décembre 1920 autorisant les communes, groupements de communes ou départements à susciter la formation de groupements de leurs ressortissants sinistrés et à faciliter pour leur compte l'émission d'emprunts gagés sur les annuités (art. 67 de la loi).

Circulaire ministérielle du 20 janvier 1921 touchant les justifications de emploi.

Loi du 28 février 1921 complétant la loi du 31 décembre 1921.

Circulaire ministérielle du 21 mars 1921 précisant les conditions du rachat par l'Etat des immeubles endommagés ou détruits.

Loi du 24 mars 1921 accordant certaines facilités pour l'application du paiement par annuités.

Loi du 31 mars 1921 (portant ouverture pour l'exercice de 1921 de crédits provisoires sous le titre du budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution du traité de paix) contenant dans son article 7 des dispositions nouvelles relatives à l'échange de l'extrait de décision contre le titre définitif.

Circulaire ministérielle du 11 avril 1921 réglant l'application de la loi du 31 mars 1921 (art. 7).

Loi du 30 avril 1921 instituant le paiement annuel des intérêts (modification de l'article 47, 1^{er} alinéa de la loi du 17 avril 1919).

Loi du 30 avril 1921 concernant le paiement en titre de rentes au cas de non-emploi.

Décret d'administration publique du 7 mai 1921 réglant les conditions d'application de l'article 67 de la loi du 31 décembre 1920.

Loi du 31 mai 1921 (portant fixation pour l'exercice de 1921 du budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution du traité de paix), modifiant les règles de l'article 43 de la loi du 17 avril 1919 en ce qui concerne la transmission des certificats de créance.

Loi du 31 mai 1921 (portant fixation pour l'exercice de 1921 du budget spécial des dépenses recouvrables sur le versement à recevoir en exécution du traité de paix) désignant les juridictions compétentes en cas de litige (art. 12 et 14).

Décret du 17 juin 1921 complétant celui du 7 mai 1921, réglant l'application de l'article 67 de la loi du 31 décembre 1920.

Circulaire ministérielle du 6 juillet 1921 relative au paiement des indemnités allouées en réparation des dommages causés aux offices publics et ministériels.

Circulaire ministérielle du 11 juillet 1921 réduisant le

nombre des séries de titres établies par la circulaire du 12 février 1920.

Circulaire ministérielle du 11 juillet 1921 excluant du paiement par le Crédit national les avances pour compensation accordées en application de l'article 46, § 9 de la loi du 17 avril 1919.

Loi du 23 juillet 1921 sur le paiement en titres de rentes des meubles visés à l'article 13, § 4, dernier alinéa de la loi du 17 avril 1919 (meubles meublants).

Décret du 13 août 1921 réglant l'application des lois du 30 avril et 23 juillet 1921 sur le paiement en titres de rente.

Circulaire ministérielle du 18 septembre 1921 réglant la procédure pour l'obtention de titres de rentes conformément à la loi du 23 juillet 1921.

Arrêté du ministre des Finances du 24 septembre 1921 autorisant l'emprunt émis par le Crédit national en octobre-novembre 1921.

Circulaire ministérielle du 9 octobre 1921 envisageant la question du paiement à la commune par l'Etat des intérêts pour dommages résultant d'amendes, contributions de guerre..., lorsque l'Etat s'est acquitté directement vis-à-vis des particuliers prêteurs.

Circulaire ministérielle du 15 octobre 1921 ayant trait à la perte des titres émis par l'Etat français.

Lettre collective du ministre des Régions libérées du 15 novembre 1921 relative à l'établissement de certificats de justification d'emploi, modèle K, délivrés aux sinistrés dans les conditions prévues aux articles 155 à 158 de la loi du 31 juillet 1920.

Circulaire ministérielle du 7 décembre 1921 indiquant la procédure à suivre pour le paiement des indemnités aux sociétés coopératives de reconstitution ainsi que pour le versement des subventions à ces sociétés.

Loi du 31 décembre 1921 (portant fixation du budget

général pour l'exercice de 1922) autorisant l'imputation des contributions sur l'indemnité de 50 0/0 allouée aux termes de la loi du 9 mars 1918 aux propriétaires d'immeubles pour perte de loyers (art. 4 à 6).

Arrêté du ministre des Finances du 12 janvier 1922 autorisant l'emprunt émis par le Crédit national en février-mars 1922.

Décret du 16 février 1922 supprimant l'émission des obligations sexennales.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Secours ou droit à indemnité?	1
PREMIÈRE PARTIE	
Le paiement des indemnités des dommages de guerre tel qu'il a été institué par la loi du 17 avril 1919 et les circulaires.	9
CHAPITRE PREMIER. — <i>Détermination du montant de l'indemnité ; le titre de créance.</i>	9
CHAPITRE II. — <i>Les quatre modes de libération de l'Etat</i>	29
SECTION I. — <i>Paiement en espèces.</i>	33
<i>Titre premier. — Le paiement en capital de l'indemnité immobilière.</i>	34
a) Remploi.	34
b) Non emploi, non réinvestissement.	68
c) Réinvestissement. Définition.	75
<i>Titre II. — Le paiement en capital de l'indemnité mobilière.</i>	80
a) Non reconstitution, non réinvestissement	81
b) Reconstitution	117
c) Réinvestissement	127
<i>Titre III. — Le paiement des intérêts de l'indemnité mobilière et de l'indemnité immobilière.</i>	127
<i>Titre IV. — L'opposition au paiement de l'indemnité.</i>	132
SECTION II. — <i>La dation en paiement.</i>	150
SECTION III. — <i>Le rachat des immeubles par l'Etat.</i>	160
SECTION IV. — <i>Le paiement en titres de rentes</i>	165

<i>Titre V. — Les avances d'après les circulaires</i>	174
CHAPITRE III. — <i>Payement par compensation. Possibilité pour le sinistré d'imputer ses contributions sur le montant de ses indemnités. Conditions requises.</i>	189

DEUXIÈME PARTIE

Création d'un établissement spécial de crédit pour le payement des indemnités : le Crédit national ; organisation et fonctionnement.	219
---	-----

TROISIÈME PARTIE

Moyens de crédit accordés aux sinistrés par la loi du 31 juillet 1920 soit avant la délivrance du titre de créance (certificats provisoires), soit pour leur permettre de mobiliser le montant de leurs titres de créance	253
SECTION I. — Les certificats provisoires	258
SECTION II. — Le paiement par annuité.	271
CONCLUSION.	325
ANNEXE. — Tableau des principaux textes (lois, décrets et circulaires) concernant les paiements des dommages de guerre.	335

